Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Akrahreppi, 1. febrúar 2021

Frumvarp um Hálendisþjóðgarð – Umsagnarbeiðni frá Alþingi

Vísað er til umsagnarbeiðni Alþingis, dags. 11. desember 2020, um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð (369. mál).

Hreppsnefnd Akrahrepps leggst gegn samþykkt frumvarpsins. Um afstöðu sveitarfélagsins er vísað til fyrri athugasemda sveitarfélagsins vegna málsins, síðast með sameiginlegri umsögn fjögurra sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, við frumvarpsdrögin í janúar 2020.

Frumvarpið gerir sem fyrr ráð fyrir stofnun þjóðgarðs án samþykkis hlutaðeigandi sveitarfélaga. Tillögur um afmörkun þjóðgarðs hvíla ekki á sérstökum röksemdum um náttúrufar heldur birtast sem krafa um yfirráð á svæðum þar sem þegar er gætt að hagsmunum náttúruverndar með Landskipulagi samþykktu af Alþingi, aðalskipulagi, eigandastefnu forsæsætisráðuneytis um þjóðlendur o.fl. Í undirbúningi málsins hefur ekki verið hugað að kostum núverandi umsjónar með þjóðlendum, sem liggur í raun hjá Alþingi, forsætisráðuneyti og sveitarfélögum.

Hreppsnefnd felur oddvita að fylgja eftir afstöðu hreppsnefndar til málsins við Alþingi og vísar einnig til innsendrar sameiginlegarar umsagnar svf. fjögurra á Norðurlandi vestra dags. 28.01.2021, þar sem fram kemur umfjöllun um nokkur meginatriði auki fyrri athugsemda við málið.

Virðingarfyllst,

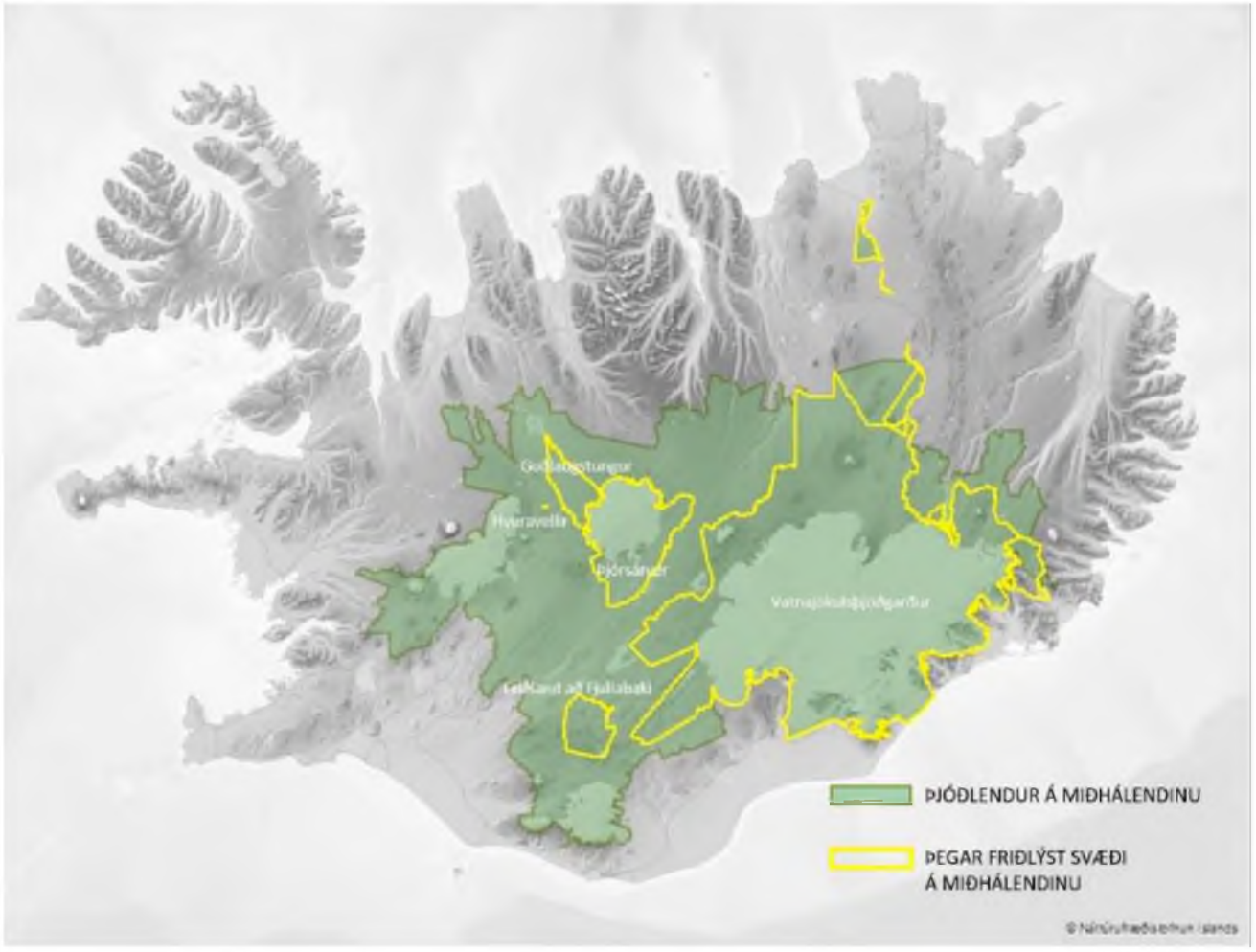
Hrefna Jóhannesdóttir

Hrefna Jóhannesdóttir,
oddviti Akrahrepps

Akstursíþróttasamband Íslands

Umsögn AKÍS um:

Frumvarp um stofnun Hálendisþjóðgarðs



Akstursíþróttasamband Íslands leggst alfarið gegn stofnun Hálendisþjóðgarðs eins og kynnt er í þingskjali 461 — 369. máli.

Akstursíþróttir

Akstursíþróttir eru undir ströngum reglum um öryggi og framkvæmd. Akstursíþróttafélög þurfa leyfi landeigenda og lögregluyfirvalda til keppnishalds og hefur samstarf við þessa aðila gengið vel. Öll akstursíþróttafélög sem halda keppni þurfa að vera aðilar að Akstursíþróttasambandi Íslands (AKÍS) sem síðan er eitt af sérsamböndum innan Íþróttasambands Íslands. Aukinheldur er AKÍS eitt þeirra félaga sem standa að Alþjóða aksturssambandinu (FIA).

Akstursíþróttir hafa mikið gildi fyrir samfélagið, bæði sem íþrótt og ekki síður sem vettvangur fyrir þróun bíla og umferðaröryggis. Öryggi ökumanna, bíla og annarra vegfarenda byggir þannig mikið á tækni sem þróuð hefur verið í akstursíþróttum undir merkjum FIA.

Með því að draga ungmenni að hraða og spennu akstursíþrótta með öryggi að leiðarljósi bjóða akstursíþróttafélögin upp á fræðslu um akstur og ábyrgð. Þar læra þau örugga stjórnun ökutækja á lokuðum svæðum, ásamt því að kynnast tækninni sem að baki býr og öðlast þannig mikilvæga færni í almennri umferð og viðhaldi ökutækja.

Akstursíþróttasamband Íslands hvetur til ábyrgrar umgengni keppenda um landið og hefur ávallt unnið í góðu samstarfi við yfirvöld um keppnishald. Þannig er sambandið sérstaklega tilgreint í reglugerð dómsmálaráðherra um akstursíþróttir, 507/2007 með síðari breytingum.

Flestar keppnir eru haldnar á afmörkuðum þar til gerðum svæðum. Helsta undantekningin er rally, þar sem þjóðvegir og sýsluvegir gegna hlutverki íþróttamannvirkja. Þeir vegir sem eiginleg keppni fer fram eru ávallt lokaðir öðrum vegfarendum á meðan.

Rally

Margir þeirra þjóðvega sem notaðir eru í rally eru nú orðnir þjóðleið ferðamanna. Með aukningu í ferðamennsku ásamt malbikun vega hefur smátt og smátt þrengt að vali hentugra vega til rallykeppna.

Þegar keppnishaldarar undanfarinna ára hafa rætt við þjóðgarðsverði um tímabundin afnot af leiðum sem eru innan þjóðgarðsins, jafnvel vega í eigu og viðhaldi Vegagerðarinnar, hefur þeim óskum í flestum tilvikum verið hafnað. Það er því óhætt að segja að þegar setja á stóran hluta miðhálendisins undir stjórnvald sem hefur reynst svo neikvætt í garð akstursíþrótta lofar það ekki góðu og eðlilegt að menn hræðist sporin.

Margar af mest notuðu keppnisleiðum í rally lenda innan fyrirhugaðs hálendisþjóðgarðs. Þar má nefna leiðir sem allir þekkja: Dómadalur, Bjallarhraun, Heklu, Mælifellsdal og fleiri.

Samskipti vegna leyfamála

Þegar sótt er um leyfi fyrir rallykeppni er það gert með tilvísun í reglugerð um akstursíþróttir. Afla þarf leyfis veghaldara, landeiganda svæðisins, umsagnar AKÍS og loks er það lögreglustjóri sem veitir endanlegt leyfi.

Þegar um þjóðgarð er að ræða hefur Umhverfisstofnun gegnt hlutverki landeiganda.

Rallykeppni á Snæfellsnesi 24. ágúst 2018

Sem dæmi má nefna umsókn um Rallykeppni sem haldin var 24. ágúst 2018 þar sem keyrt var á Snæfellsnesi og hugmyndin að aka um Eysteinsdal sem er innan þjóðgarðsins Snæfellsjökuls. Þar vísaði Umhverfisstofnun í 92. grein laga um náttúruvernd (60/2013) þar sem segir:

92. gr. Gjaldtaka.

Umhverfisstofnun er heimilt að innheimta gjald fyrir afgreiðslu leyfisumsókna sem stofnunin annast og þær undanþágur sem hún veitir samkvæmt lögum þessum. Gjaldið skal vera í samræmi við gjaldskrá sem ráðherra hefur staðfest og birt er í B-deild Stjórnartíðinda. Gjaldið má ekki vera hærra en sem nemur kostnaði við afgreiðslu erindisins.

Það gjald var á þeim tíma kr. 39.400.- sem Umhverfisstofnun innheimti þrátt fyrir að synja um leyfi til keppni. Ástæða synjunarinnar var að umrædd aksturskeppni hefði "talsverð neikvæð áhrif á gesti þjóðgarðsins", einnig að möguleiki væri á að keppnistæki gætu endað utan vega með tjóni á hrauni og gróðri. Auk þess voru áhyggjur af átroðningi áhorfenda.

Viðhorf þeirra sem afgreiddu leyfið fyrir þessa keppni var því neikvætt. Akstur keppenda um Eysteinsdal var eingöngu sem ferjuleið, þar sem ávallt er fylgt umferðarlögum. Þegar keppendur keyrðu framhjá þjóðgarðsverði gaf hann þeim illt auga og steytti hnefa.

Þetta er dæmi um hvernig stjórnskipun þjóðgarðs eykur kostnað og flækjustig ásamt því að leyfi til íþróttaiðkunar er hafnað.

Frumvarpið

Þrátt fyrir að haft hafi verið samráð við ýmsa hagsmunaaðila, er ekki að sjá að leitað hafi verið til íþróttahreyfingarinnar.

Samkvæmt 21. gr lítur út fyrir að ferðaþjónustan í fyrirhuguðum þjóðgarði verði leyfisskyld og auðvelt að ímynda sér að ferðaþjónusta með fasta samninga hafi lítinn áhuga á að gefa eftir daga á "sínu" svæði. Það gæti skapað óþarfa árekstra og spennu milli ferðaþjónustu og keppnishalds í akstursíþróttum.

Eins og fram hefur komið leggst Akstursíþróttasamband Íslands alfarið gegn stofnun Hálendisþjóðgarðs. Ef frumvarpið verður hins vegar samþykkt er nauðsynlegt að tryggja að hefðbundnar rallykeppnir verði áfram heimilar án þess að leita þurfi samþykkis þjóðgarðsvarða.

Fulltrúar AKÍS eru reiðubúnir til að ræða þessi mál nánar og kynna betur sjónarmið akstursíþrótta.

Hæ hæ

Ég Alexander Kárason
skora á stjórnvöld að hafna þingmáli um Hálendisþjóðgarð, mál 369.

Þetta stjórnkerfi eins og er sett upp er dæmt til að valda sundrung og stórtjóni. Valdið í örfáum höndum með of margar óskrifaðar reglur og mat eftir skoðunum valdhafa, þjóðgarðavarðar, formönnum svæðisráða er nú þegar misnotað vald sem veldur stríði og framtíðar málshöfðunum.

Ég styð ekki virkjanir, ég styð aðgengi og hvet þjóðina að nota miðhálendið. Þetta er fyrir þjóðina að njóta fyrst og fremst.

Kveðja

Alexander Kárason

Alþýðusamband Íslands

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík: 1.2.2021
Tilvísun: 202012-0021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð. Mál nr. 369/2021.

Alþýðusambandi Íslands hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um stofnun Hálendisþjóðgarðs. Málið hefur hlotið þónokkra umræðu innan sambandsins en ASÍ hefur tekið þátt í að samtali um stofnun miðhálendisþjóðgarðs frá árinu 2015. Alþýðusamband Íslands styður stofnun þjóðgarðs og telur að til lengri tíma muni hálendisþjóðgarður gegna mikilvægu hlutverki í að vernda miðhálendið og náttúru þess en einnig hafa jákvæð efnahagsleg áhrif. Þannig geti hálendisþjóðgarður fjölgað góðum störfum í þjóðgarðinum og í kringum hann og þannig ýtt undir atvinnuuppbyggingu og styrkt byggðir landsins. Þá getur stofnun Hálendisþjóðgarðs falið í sér jákvæð áhrif á nærsamfélög hans og ýtt undir og aukið stuðning við ýmsa starfsemi tengda ferðaþjónustu, svo sem nýsköpun, rannsóknir og fræða-, lista- og menningarstarf á landsbyggðinni. Þjóðgarður á miðhálendinu getur styrkt ímynd Íslands sem áfangastaðar náttúruverndar og sjálfbærrar ferðaþjónustu sem aftur getur ýtt undir aukin gæði í ferðaþjónustu. Til að tryggja fjölgun starfa þarf að tryggja næga fjármögnun, uppbyggingu nauðsynlegra innviða og námsframboð sem styður við starfsemina.

Að mati Alþýðusambands Íslands er jákvætt að frumvarpið kveði á um að margir ólíkir aðilar, þ.m.t. sveitarfélög, hafi aðkomu að stjórn þjóðgarðsins en til að vel takist til skiptir öllu máli að traust sé á milli samstarfsaðila og að samtal og samráð við þau sveitarfélög sem liggja að þjóðgarðinum sé til staðar. Alþýðusamband Ísland telur jákvætt að mat á orkunýtingu landsvæða fari fram í gegnum það faglega og lýðræðislega ferli sem rammaáætlun byggir á. ASÍ telur mikilvægt að uppbygging innviða atvinnulífs, þ.m.t. raforku, styðji við atvinnuuppbyggingu um land allt en brýnt er að sú uppbygging sé í sátt við þá hagsmuni sem felast í hreinni og ósnortinni náttúru Íslands og að rask á umhverfi og náttúru sé lágmarkað.

Gjaldtaka

Í frumvarpinu er að finna heimildir til gjaldtöku innan þjóðgarðsins en líkt og fram kemur í greinargerð hefur sú breyting verið gerð að ekki verður tekið gjald fyrir aðgang að þjóðgarðinum heldur einungis fyrir aðgang að veittri þjónustu. Alþýðusambandið telur mikilvægt að frjálst aðgengi um víðerni Íslands verði verndað en sú afstaða hefur áður komið fram t.d. umsögn ASÍ um náttúrupassa[1]. Í því samhengi telur ASÍ rétt að benda á mikilvægi þess að komið verði á gjaldtöku í ferðaþjónustu enda

[1] Sjá umsögn https://www.althingi.is/altext/erindi/144/144-1213.pdf

hagnast ferðaþjónusta á nýtingu sameiginlegrar auðlindar, náttúru Íslands. Komugjöld sem skiluðu tekjum til ríkis og sveitarfélaga um land allt væru þar ein besta leiðin til gjaldheimtu og myndu draga úr beinni þörf á brotakenndu kerfi gjaldheimtu á ólíkum svæðum um land allt.

Launafólk á að eiga fulltrúa í stjórnum þjóðgarðs

Alþýðusamband Íslands gagnrýnir að frumvarpið kveði á um að fulltrúar Samtaka ferðaþjónustunnar og önnur ferðaþjónustusamtök geti sameiginlega tilnefnt fulltrúa í stjórn Hálendisþjóðgarðs og í öll þau 6 umdæmisráð sem fara með málefni rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs á meðan samtök launafólks eiga ekki aðkomu að stjórnum Hálendisþjóðgarðsins. Alþýðusamband Ísland telur nauðsynlegt að samtök launafólks eigi aðkomu að stjórnum Hálendisþjóðgarðs og ekki eingöngu hagsmunasamtök þeirra aðila sem hafa hag af nýtingu þeirra náttúru sem garðinum er ætlað að vernda. Ferðaþjónustan byggir umfram aðrar greinar á launafólki og getur stefna fyrir hálendisþjóðgarð og umhverfi hans ekki verið mótuð án þátttöku fulltrúa vinnandi fólks. Þá er vert að benda á að störf á hálendinu geta krafist annarra samninga um kaup og kjör en venjulegir kjarasamningar þar sem starfsfólk dvelur oft langdvölum á vinnustað og vinnuaðstæður geta verið óvenjulegar.
Alþýðusamband Íslands telur tilfinnanlegan skort vera á stefnu og sýn stjórnvalda á uppbyggingu ferðaþjónustunnar sem atvinnugreinar. Þetta birtist m.a. í því fyrirliggjandi frumvarp virðist ekki gera ráð fyrir að þjóðgarðurinn snerti vinnumarkaðinn á neinn hátt en algjör vöntun er á að markmið, áherslur og umfjöllun í frumvarpinu snúi að vinnumarkaði.

Horft verði til hagsmuna launafólks við mótun atvinnustefnu
Samkvæmt frumvarpinu skal stjórn Hálendisþjóðgarðs móta atvinnustefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Nauðsynlegt er að slík stefna verði mótuð sem fyrst og dragist ekki á langinn líkt og gerðist með mótun atvinnustefnu fyrir Vatnajökulsþjóðgarð. Atvinnustefna fyrir hálendisþjóðgarð þarf að stuðla að heilbrigðum vinnumarkaði og starfsumhverfi ásamt því að hafa velferð og hagsmuni starfsfólks hálendisþjóðgarðs og launafólks í ferðaþjónustunni að leiðarljósi.
Mikilvægt er að jafnvægi sé á milli allra undirstöðuþátta sjálfbærrar þróunar; umhverfis, efnahags og samfélags. ASÍ tekur undir markmið frumvarpsins um verndun hálendisins en telur einnig skorta áherslur á hag þeirra sem starfa í þjóðgarðinum. Það er því ekki er nóg að leggja áherslu á umhverfi og efnahag ef engin áhersla er á samfélagslega þáttinn, þ.e. á fólkið sem mun koma til með að starfa í greininni og bera hana uppi. Til að Hálendisþjóðgarður geti starfað í samræmi við markmið um sjálfbæra þróun þarf því að samtvinna og samþætta samfélagslega, efnahagslega og umhverfislega þætti við alla stefnumótun, ákvarðanatöku og framkvæmd tengda honum.

Alþýðusamband Íslands telur afar brýnt að stjórnvöld ráðist í stefnumótun um framtíðaruppbyggingu ferðaþjónustunnar og að réttindi og hagsmunir launafólks verði einn af hornsteinum við þá vinnu. Nauðsynlegt er að ferðaþjónustan greiði sanngjörn laun sem nægi til framfærslu og að ákvæði kjarasamninga séu virt. Þá er nauðsynlegt að ráðast í stefnumótun og gera nauðsynlegar breytingar á lagaumhverfi og regluverki gegn brotastarfsemi á launafólki. Enn er beðið eftir efndum á loforðum stjórnvalda í tengslum við Lífskjarasamninginn. Þá telur ASÍ að gera eigi þá kröfu að rekstraraðilar á á svæði hálendisþjóðgarðs, sem og á öðrum stöðum á landinu, sæki fræðslu um réttindi og skyldur atvinnurekenda. Stefnumótun fyrir framtíðaruppbyggingu ferðaþjónustunnar og atvinnustefna fyrir

hálendisþjóðgarð ættu að taka tillit til framangreindra þátta[2]. Mikilvægi ferðaþjónustunnar sem atvinnugreinar fyrir íslenskt hagkerfi er ótvírætt og tryggja verður að starfsfólk í ferðaþjónustunni og byggðalög njóti þess ábata sem greinin skapar. Að tryggja afkomu, velferð og lífsgæði þess fólks sem starfar í ferðaþjónustu og tengdum störfum á að vera jafn mikilvægur þáttur og að vernda náttúru, umhverfi og vistkerfi og er órjúfanlegur þáttur af markmiðum um sjálfbæra ferðaþjónustu.

Virðingarfyllst,

f.h. Alþýðusambands Íslands

Auður Alfa Ólafsdóttir

[2] Sjá áherslur ASÍ um uppbyggingu ferðaþjónustunnar: https://www.asi.is/frettir-og-utgafa/frettir/almennar-frettir/aherslur-asi-um-uppbyggingu-ferdathjonustunnar/

nefndasvid@althingi.is
Athugasemdir við mál nr. 369
Fyrirhugað frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð.

Reykjavík, 31. janúar 2021

AOPA á Íslandi - Félag íslenskra einkaflugmanna gerir alvarlegar athugasemdir við frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð. Félagið telur að frumvarpið takmarki um of frelsi fólks til að njóta náttúru hálendisins, en þó sér í lagi ferðafrelsi flugmanna. Sum ákvæði frumvarpsins eru mjög loðin og til þess líkleg að þjóðgarðsverðir geti túlkað þau og notað eftir eigin geðþótta. Frumvarpið ber vott um skilningsleysi höfunda á flugmálum, lögum og reglugerðum þeirra og framkvæmd. Þess vegna vill félagið benda á nokkra annmarka og leiðir til bóta.

Meðan AOPA á Íslandi tekur undir markmiðið um náttúruvernd, enda samtök hvers meðlimir vilja geta notið ósnortinnar náttúru með sínum hætti, þá er góður ásetningur frumvarpsins ónægur þar sem útfærslan er afar takmarkandi og á köflum óskýr. Valdheimildir ráðherra og starfsmanna garðarins eru of víðtækar og bera víða vott um skort á þekkingu á lögum um loftferðir.

Valdheimildir í 18. gr. frumvarpsins stíga að mörgu leyti inn á svið sem er í dag í höndum annarra stofnanna, þá einkum Samgöngustofu. Er hægt að skipta valdheimildunum í tvennt: það sem lýtur að loftförum í flugi, og það sem snýr að þeim við lendingu og á jörðu niðri.

Yfirflug er að jafnaði heimilt allsstaðar þar sem það er ekki sérstaklega bannað. Að stjórnunar- og verndaráætlun geti stjórnast til um notkun loftrýmis er algerlega á skjön við öll önnur lög um loftferðir. Loftrými eru skilgreind af Samgöngustofu samkvæmt alþjóðlegu regluverki ICAO, og birt í flugmálahandbók Íslands (AIP). Samkvæmt núgildandi flokkun er meginþorri hálendis Íslands í G-loftrými upp að 7000 fetum MSL að jafnaði, og E-loftrými þar fyrir ofan. Það getur valdið verulegri flækju fyrir alla flugumferð ef aukaregluverk sem byggir ekki á þessari hefðbundnu loftrýmisflokkun kemur til, einkum ef þeim reglum er ekki miðlað eftir hefðbundnum boðleiðum.

Flugvélar mega almennt lenda á flugvöllum, skráðum og óskráðum lendingarstöðum, vegum svo fremi það trufli ekki umferð, á almenningi, og annars staðar með leyfi landeigenda. Á stjórnuðum flugvöllum þarf heimildar flugumferðarstjórnar á vellinum, og sumsstaðar geta verið skilyrði um leyfi annars yfirvalds. Eðlilegt fyrirkomulag á þessu er að þær upplýsingar komi fram í AIP, sem leyfir flugmönnum að vita með óyggjandi hætti hvaða leyfis er þörf. Í núgildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð er farið langt út fyrir almennar reglur í þessu, með því að skilyrða allar lendingar við leyfi frá þjóðgarðsverði, en í frumvarpi um Hálendisþjóðgarð er þetta bætt að hluta, með því að fjalla um “skilgreinda flugvelli” án þess

þó að það hugtak sé nokkursstaðar skilgreint. Þetta aukna flækjustig skapar rugling og gremju án þess að hægt sé að sjá að það hjálpi til við að ná markmiðum um náttúruvernd.

Betri nálgun væri að grípa ekki fram fyrir almennt regluverk um loftför í sérlögum um Hálendisþjóðgarð, en þess í stað leitast við að skerpa á þeim þáttum náttúruverndarlaga sem talið er að flug geti haft áhrif á. Þannig mætti til að mynda herða sektarheimildir fyrir umhverfisspjöll, en hafa áfram opið fyrir lendingar utan flugbrauta, enda eru engin þekkt dæmi um að lendingar af ásetningi utan brauta hafi valdið umhverfisspjöllum. Því vill AOPA á Íslandi leggja til að öll ákvæði sem snúa að loftförum í 18. og 31. gr. séu felld út.

Við þetta má bæta að þörf er á betra samráði í öllu ferlinu; frá gerð þessa frumvarps að framkvæmd lagana síðar meir. Það er ótækt, til að mynda, að stjórnunar- og verndaráætlun sé gerð án samráðs við alla hagsmunaaðila.

F.h. Stjórnar AOPA á Íslandi - Félags Íslenskra einkaflugmanna

Haraldur Unason Diego
Formaður

Reykjavík 24.1.2021

Umhverfis og samgöngunefnd

Hálendisþjóðgarður

369. mál, lagafrumvarp.

151. löggjafarþing 2020–2021.

Undirritaður, Arnar Már Bergmann hefur lesið yfir frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð og vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Almennar athugasemdir:

Ég hef ferðast um hálendi Íslands frá unga aldri. Fyrst með foreldrum og síðar á eigin vegum eða á vegum Flugbjörgunarsveitarinnar í Reykjavík, Landsamband íslenskra vélsleðamanna eða Ferðaklúbbsins F4x4. Á undanförnum áratugum hef ég ferðast um vel flesta fjallvegi og slóða miðhálendis Íslands og má segja að vart sé að finna fjallaskála á miðhálendinu sem ég hef ekki komið í að sumri eða vetri. Á þessum ferðalögum mínum, hvort sem er með börnum mínum að sumarlagi eða ferðafélögum að vetri hef ég ekki hitt þann ferðamann sem ekki ber virðingu fyrir umhverfi og náttúru Íslands. Þeir ferðamenn sem sækja í öræfa kyrrð miðhálendis Íslands eiga flestir það sammerkt að umgangast náttúruna af virðingu og umgangast samferðafólk sitt af sömu virðingu.

Sú fyrirætlan að leggja þriðjung af landinu okkar undir hálendisþjóðgarð hugnast mér ekki. Ekki síst vegna þess að núgildandi náttúruverndarlög og lög um þjóðlendur eru nýlega uppfærð og gott verkfæri til að vernda náttúru Íslands fyrir ágangi ferðamanna. Utanvegaakstur er bannaður með lögum um náttúruvernd og væri því hægur leikur að koma í veg fyrir það tjón sem af honum hlýst með því að stuðla að öflugum forvörnum og auka eftirlit á hálendinu. Þau hundruð milljóna sem ætluð eru í rekstur hálendisþjóðgarðs nýttust mun betur í löggæslu á hálendinu en að reka þjóðgarð þann er birtist í frumvarpi Umhverfisráðherra.

Því miður hefur þessi fyrirætlan ráðherra sundrað náttúruunnendum og valdið klofningi sem virðist að mestu snúast um þann ferðamáta sem ferðafólk velur sér. Akandi, hjólandi, ríðandi og fljúgandi ferðamenn eru einnig náttúruunnendur en virðast þó ekki að öllu leiti vera velkomnir í þjóðgarð ráðherra. Sá þjóðgarður sem birtist í Skaftafelli eða á Þingvöllum er vart sá þjóðgarður sem við viljum sá á miðhálendinu.

Skora ég á umhverfisnefnd, Alþingi, ráðherra og ríkisstjórn að ná betri sátt um málefnið og flýta sér hægt.

Virðingarfyllst

Arnar Már Bergmann

Náttúruunnandi.

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd

Meiðavellir við Ásbyrgi 24.1.2021

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um hálendisþjóðgarð, mál nr. 369.

Hálendi Íslands er mér afar kært. Mín kynni af því hófust á barnsaldri er ég fór reglulega í ferðalög með foreldrum mínum vítt og breytt um heiðar og lendur, vegi og slóða. Þar skapaðist ákveðin tenging við landið og virðing sem hefur fylgt mér æ síðan. Síðar er ég hafði aldur til, sótti ég hálendið og náttúru þess heim á mínum eigin forsendum, bæði að sumri og vetri með innprentaða virðingu frá fyrri tíð. Ferðafrelsið og traust er gjöfin sem við eigum að gefa komandi kynslóðum.

Mig verkjar við tilhugsunina um hvert við sem lýðræðisþjóð erum komin. Við tilhugsunina um að mögulegt sé að samþykkt verði frumvarp til laga sem í mínum huga stangast á við allt sem heitir lýðræði og það sem við sem þjóð eigum að standa fyrir. Frumvarp sem er uppfullt af forræðishyggju, valdboðun á fárra manna hendur þar sem máltækið „tilgangurinn helgar meðalið“ er haft að leiðarljósi. Þarna á að mæta virkjanaöfgum með náttúruöfgum. Slíkt veldur aðeins sundrungu, elur á ósætti manna og stríðir gegn almannaheill að mínu mati.

Engin greining hefur farið fram á þörf miðhálendisþjóðgarðs, hvorki út frá náttúruvernd, stjórnsýslu eða ferðaþjónustu. Engin samanburðargreining hefur verið gerð á mögulegum rekstri miðhálendisþjóðgarðs annars vegar og svo núverandi stjórnunarstigi til að sýna fram á hvoru megin hagkvæmnin mögulega liggi. Engin kostnaðar-, rekstrar- eða uppbyggingaráætlun hefur verið unnin og lögð fram.

Öll vinnutól eru nú þegar til staðar til að vinna með náttúruvernd. Og þessi tól eru nú á höndum margra ólíka hópa sem sameinast um að vilja íslenskri náttúru vel og hafa unnið óeigingjarnt og mikið starf henni til heilla í áratugi. Má þar nefna Forsætisráðuneytið, sveitarfélög, ríkisstofnanir, björgunarsveitir, útivistarhópa, náttúruverndarhópa, jeppahópa, einkaaðila, ferðaþjónustuaðila, bændur o.s.frv. o.s.frv.. Með samþykktu frumvarpi verður enn ein ríkisstofnunin sett á laggirnar og eftir stendur spurningin „Til hvers ?“

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins:

I. Kafli. Stofnun hálendisþjóðgarðs

2. gr. Mikil völd er umhverfisráðherra gefið með því að hann geti ákveðið stækkun þjóðgarðs og friðlýsingu landsvæða með reglugerð.
Nær væri að þetta yrði fellt út og í staðin kæmi núverandi ákvæði í 1. gr. laga Vatnajökulsþjóðgarðs *„Landsvæði í Vatnajökulsþjóðgarði getur verið í eigu íslenska ríkisins eða í eigu annarra aðila enda liggi fyrir samþykki eiganda viðkomandi lands um að það verði hluti Vatnajökulsþjóðgarðs. Leita skal samþykkis viðkomandi sveitarstjórnar fyrir friðlýsingu landsvæðis í sveitarfélaginu.“*

Í 3. grein laga Vatnajökulsþjóðgarðs stendur einnig *„Heimilt er með samþykki landeiganda að friðlýsa land sem hluta Vatnajökulsþjóðgarðs. Gerður skal samningur milli [ráðherra] 1) og landeiganda um slíka friðlýsingu þar sem m.a. kemur fram hvaða landnýting er heimil á svæðinu. Stjórn þjóðgarðsins hefur eftirlit með að samningar við landeigendur í þjóðgarðinum séu virtir.*
Svæðisráð, sbr. 7. gr., skulu a.m.k. einu sinni á ári halda fund með eigendum lands á viðkomandi rekstrarsvæði og árlega skal halda sameiginlegan fund landeigenda, svæðisráða og stjórnar um málefni þjóðgarðsins.“

3. gr. Markmið þessi eru góð og gild, en í þeim er ekkert sem ekki er nú þegar unnið að eða hægt er að vinna að. Ekki þarf enn eina ríkisstofnunina til, því í dag eru nokkrar slíkar sem starfa við að framfylgja lögum um náttúru- og minjavernd. Í náttúruverndarlögum 60/2013 er nú þegar kveðið á um verndun náttúru. Ekki hefur hingað til þurft sérstaka lagasetningu til að stuðla að samvinnu og samstarfi við félög og sjálfboðaliða um málefni landsvæðis, en sú samvinna á sér áratuga langa sögu hér á landi.

5. gr. Hvers vegna slíkar valdheimildir þurfi í þjóðgarðsfrumvarp hafa hvergi komið fram. Hvað hafa menn til hliðsjónar af því ? Hvaða forsendur gefa menn sér þarna ? Með þessu er vægi eignarnámsheimilda ráðherra orðið gríðarlega mikið. Með þessu ákvæði getur stjórn þjóðgarðs og ráðherra ákveðið að leysa til sín eignir sem sveitarfélög og nytjaréttarhafar hafa byggt og eiga, með eignarnámi.
Þetta er með öllu óásættanlegt.

II. Kafli. Stjórnun hálendisþjóðgarðs

8. gr. Ég mótmæli því að fulltrúar félagasamtaka fái svo mikla sérstöðu innan opinberrar stjórnsýslu eins og lýst er í þessari grein. Það er eðlilegt að þeir fái áheyrnarrétt til setu funda en ekki sæti í stjórn þjóðgarðs þar sem þetta eru ekki lýðræðislega kosnir fulltrúar.

10. gr. Það að ráðherra hafi völd til að fella skipun stjórnar úr gildi sem og viðkomandi stjórnarmanna í umdæmisráði er óásættanlegt. Þetta er allt of almennt orðað og orðin gefa til kynna að það sé algjörlega á valdi ráðherra hverju sinni að meta hvort farið sé eftir markmiðum eða að stjórnin sé að sinna sínu hlutverki.

III. Kafli. Stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs.

14. gr. Talað er um að stjórnunar- og verndaráætlun skuli einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins. Hvergi liggur fyrir skilgreining á orðinu „jaðarsvæði“ en má af því skilja að jaðarsvæði sé það svæði sem næst liggur þjóðgarðsmörkum (utan þjóðgarðsmarka). Ef það er raunin þá mun fjöldi jarða í einkaeigu falla undir þessa stjórnunar- og verndaráætlun sem mun beinlínis geta heft uppbyggingu og búsetuskilyrði á jörðunum. Ráðherra fær einnig heimild með þessari grein að setja nánari ákvæði um efni stjórnunar- og verndaráætlunar (eftir á).
Hvað mun jaðarsvæðið ná langt út frá ystu mörkum þjóðgarðs ? 200 metra, 500 metra, 1 km, 5 km ?

Þessi grein á engan rétt á sér að mínu mati og þvingar landeigendur undir stjórn hálendisþjóðgarðs. Þarna er að mínu mati bæði almannaréttur og eignaréttur virtur að vettugi.

15. gr. Það er merkilegt hvað völd ráðherra verða alltaf skýrari og meiri. Að ráðherra geti gert breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun „telji" hann að áætlun fari í bága við lög þessi eða reglugerð um hálendisþjóðgarð. Enginn sérstakur farvegur eða málsmeðferð virðist vera til staðar til stjórnar eða umdæmisráða ef upp kemur ágreiningur. Þetta er að mínu mati ólýðræðislegt.

16. gr. „Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana." Hér set ég stórt spurningamerki við. Ráðherra eru færð ansi mögnuð völd sem birtast hér og þar í frumvarpinu, þar sem hann fær heimild til að setja og bæta við nýjum reglugerðum eins og honum sýnist henta hverju sinni eftir að frumvarpið hefur verið samþykkt. Enn og aftur er þetta ólýðræðislegt með öllu að mínu mati.

IV. Kafli. Almennar meginreglur.

18. gr. „Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum árs".
Hér virðist ráðherra einfaldlega geta ákveðið ef honum hentar sjálfum, að banna allan akstur ökutækja, án allra raka eða rétti fólks til að halda uppi vörnum með ákveðinni málsmeðferð. Hér er gott dæmi um það einræði sem ráðherra er gefið og gefur góða vísbendingu um hvað koma skal fyrir útivistar- og afþreyingarhópa sem ferðast m.a. um hálendið á breyttum bifreiðum.

19. gr. Hér á algjörlega eftir að skilgreina hvert hlutverk björgunar- og viðbragðsaðila verður innan þjóðgarðs.

V. Kafli. Starfsemi í hálendisþjóðgarði, landnýting og þjónusta.

20. gr. Stefnu um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs skal móta af stjórn hálendisþjóðgarðs og óheimilt verður að reka atvinnutengda starfsemi þar án þess að gerður verður samningur þar um. Nú þegar eru komnir á kvótar, á ákveðnum stöðum þar sem útvaldir fá úthlutuðum kvóta um fjölda gesta per dag. Þetta er slæm þróun að mínu mati og eingöngu til þess fallin að auðveldara verður að" vinavæða" kvótakerfið og auðveldara verður fyrir stærstu og öflugustu rekstraraðilana að yfirtaka svæðin sem mun þá bitna á þeim minni. Þetta getur auðveldlega stangast á við sprotafyrirræki og uppbyggingu í heimabyggð sem er í beinni andstöðu við yfirlýst markmið þjóðgarðsins.
Einnig tel ég það mjög vafasamt að ætla að fara rukka ferðaþjónustuaðilana um gjöld gegn samningum eða kvótum, í stað þess að innheimta gjöld af ferðamönnunum sjálfum sem heimsækja einstaka náttúruperlur. Eðlilegra væri að innheimt væru hófstillt gjöld per ferðamann inn á ákveðin svæði til að standa straum af kostnaði við viðhald og verndun svæðis, í stað þess að velta kostnaðinum yfir á rekstraraðilann.

22. gr. Þó svo að talað sé um að hefðbundin landnýting sé rétthöfum heimil í hálendisþjóðgarði þá verður væntanlega lítið að marka þau orð þar sem í frumvarpinu eru

ráðherra færð slík völd að hann getur tekið einhliða ákvarðanir um breytingar, lokanir o.þ.h. án lýðræðislegrar og stjórnsýslulegrar meðferðar. Þetta er með öllu ótækt og því tryggir þessi grein engan vegin rétthöfum sinn landnýtingarétt.

VI. Kafli. Eftirlit og kæruheimild.

25. gr. Að þjógarðsverði og öðrum starfsmönnum hálendisþjóðgarðs sé heimilt að vísa úr þjóðgarðinum, hverjum þeim sem brýtur gegn ákvæðum laga um hálendisþjóðgarð og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim, stjórnunar- og verndaráætlunar og annarra reglna sem um þjóðgarðinn gilda er að mínu ansi vafasöm heimild. Þessa grein þarf að skilgreina miklu betur. Er þá starfsmönnum gefið lögregluvald ? Hvernig ber þeim að vísa brotlegum gestum burt og hversu langt meiga þeir ganga til þess ? Þess skal getið að þó þorri starfsmanna sé afbragðsgott fólk þá þrífast þarna með einstaklingar sem vinna samkvæmt ýtrustu náttúruöfgum. Ef ég stöðva bílinn minn til myndatöku á slóða þar sem töluverð umferð er og ég fer með allan bílinn af slóðanum til að teppa ekki komandi umferð og kvetja ekki til utanvegaaksturs, er ég þá sjálf orðin sek um utanvegaakstur og gæti starfsmaður rekið mig burt á þeim forsendum ? Þetta þarf að skýra mikið betur.

VII. Kafli. Þvingunarúrræði og viðurlög.

28. gr. Aftur kemur að spurningunni, hversu langt nær valdsvið landvarða í að stöðva för fólks ef það er talið nauðsynlegt ? Þetta þarf að skýra mikið betur.

30. gr. Það er eitt að ákveða háar fjársektir ef um alvarleg spjöll á náttúru Íslands er að ræða. Þar geta menn líklega orðið nokkuð sammála um að þar þurfi fjárhæðirnar að vera það háar að það skipti máli og séu þá líklegri til að hindra slík spjöll. En viðurlögin þurfa þá að vera skýr og þær upplýsingar þurfa að komast með tiltölulega auðveldum hætti í hendur erlendra ferðamanna t.d..

En að ætla setja viðurlög sem hljóða upp á fangelsisvist fyrir slík brot tel ég algjöra firru og engan vegin hægt að réttlæta slíka frelsissviptingu. Þá þarf líka að koma skýrt fram hvernig menn ætla sér að framfylgja þeim lögum gagnvart erlendum ferðamönnum sem verða valdir að slíku tjóni. Svona viðurlög mun ég aldrei geta sætt mig við sem refsingu við broti á náttúruverndarlögum.

Að lokum.

Það er ekkert við núverandi stjórnfyrirkomulag svæðisins sem kallar á slíkar breytingar sem frumvarpið boðar. Ég tel það af og frá að verið sé að hugsa um hag komandi kynslóða sem slíkur óafturkræfur og stór gjörningur mun hafa áhrif á. Það er ljóst hverjum sem sjá vill að þetta frumvarp snýst eingöngu um að færa lýðræðislegt vald og ákvarðanatöku á stórum hluta landsins yfir á fárra manna hendur í nafni ríkisvæðingar. Með þessu er verið að binda hendur næstu kynslóða sem munu engan ákvörðunarrétt hafa í höndum sér sem spannar svo stóran hluta lands þeirra og hefur hingað til verið undir lýðræðislegum stjórnsýsluhætti.

Ég hvet þingmenn til að standa vörð um lýðræðið og þann almannarétt sem allir íbúar, hagsmuna- og útivistahópar eiga rétt á, og hafna frumvarpinu.

Virðingarfyllst

Ágústa Ágústsdóttir

Umhverfis og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Garðabær 28.janúar 2020

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

Ég undirritaður Ársæll Hauksson leiðsögumður *vil skora á stjórnvöld að hafna þingmáli um Hálendisþjóðgarð, mál 369, þar sem það gengur alltof nærri viðteknum hefðum, nytja- og almannarétti þeim sem hingað til hefur dugað vel til verndunar hálendisins og hagsmuna þjóðarinnar.*
Varðandi frumvarpsdrögin sjálf gerir undirritaður/uð almennar athugasemdir við megin inntak þingmálsins þ.e. um stjórnun og valdheimildir sem og markmið með Hálendisþjóðgarði. Athugasemdirnar taka þannig fyrst og fremst til fyrstu og annarrar greinar frumvarpsins til laga um Hálendisþjóðgarð.

Markmið þriðju greinar nást ekki með frumvarpinu. Almannaréttur hefur verið við lýði á hálendinu síðan að Járnsíða varð að lögum 1281 og eru þessi réttindi þar af leiðandi mörkuð af aldagamalli hefð sem er stór hluti af menningu Íslendinga. Reynslan sýnir að öll réttindi sem af okkur eru tekin er erfitt að vinna til baka. Að láta slík réttindi af hendi, í þágu ríkisins, er stærra skref en framsal fullveldis þjóðarinnar því um fullveldi einstaklingsins er að ræða. Slíkt framsal ætti aldrei að leiða í lög nema að undangenginni heiðarlegri kynningu á málinu auk þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem aukinn meirihluta þarf með málinu í nafni þjóðarsáttar.

Íslendingar geta ekki unað því að ferðafrelsi sé skert en við höfum þegar slæma reynslu af því frá Vatnajökulsþjóðgarði þar sem framganga landvarða er ekki alltaf til fyrirmyndar. Lífnauðsyn krefst þess að Íslendingar geti ávallt tjaldað til einnar nætur í landi óblíðrar náttúru. För okkar um landið er í dag mörkuð skynsamlegum og auðskiljanlegum reglum og er okkar helsta vörn gegn yfirgangi jarðasafnara sem og stjórnvalda og besta leiðin til sáttar við náttúruna enda hefur hún gefist vel.

Við sem landið byggjum og greiðum hér skatta hugsum með hryllingi til þess að rúmlega 30% landsins verði miðstýrt í þágu ríkisins, þvert á sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaganna og íbúa þeirra sem við þessi svæði búa, í trássi við 78. grein stjórnarskrárinnar.

Við höfum einnig áhyggjur af því að sjálfboðaliðastarf og hófleg og skynsamleg uppbygging einkaaðila á hálendinu í sátt við sveitarfélögin heyri sögunni til og að það starf og uppbygging verði eingöngu enn ein féþúfan til að standa undir kostnaði við miðlæga stjórnsýslu Hálendisþjóðgarðs, líkt og dæmin sanna í Vatnajökulsþjóðgarði þar sem komið hefur verið á kvótum og gjaldi til aðgangsstýringar þar sem sumir hljóta náð en aðrir ekki.

Þjóðgarðssporin hræða. Þjóðgarðar hafa lokað fyrir ökuleiðir, gönguleiðir og hjólaleiðir og í því samhengi hefur hefðaréttur ekki verið virtur en notkun slíkra leiða fellur samkvæmt öllum lagaskilgreiningum undir hefðbundnar nytjar eftir áratuga og/eða margra alda notkun. Fyrir liggur að eitt markmið Hálendisþjóðgarðs verður að hafa stjórn á allri þessari umferð, með frekari lokunum.
Þá liggur fyrir að ein leið til að skapa verðmæti er að takmarka aðgengi og selja svo aðgang. Það yrði hræðileg niðurstaða fyrir Íslendinga að verða með því móti gestir í eigin landi.

Aldrei ætti að koma þjóðgarði á laggirnar án stuðnings þjóðarinnar.

Ársæll Hauksson Vesturtúni 4 Garðabær

Umsögn og athugasemdir hreppsnefndar Ásahrepps um:
Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð (þingmál 369).
30. janúar 2021

Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð. Hreppsnefnd Ásahrepps undrar sig á þessum vinnubrögðum ráðherra, þar sem langt er í land að undirbúningur sé nægur til að rétt sé að legga slíkt frumvarp fram á Alþingi. Ekki hefur farið fram næg umræða og viðræður ríkisvaldsins við sveitarstjórnir sem hafa stjórnsýslulegt vald innan marka þess landssvæðis sem frumvarpið tekur til og því síður að nægjanlegt samráð og viðræður hafi átt sér stað við nytjaréttarhafa á sama landssvæði.

Hreppsnefnd Ásahrepps mótmælir þessum vinnubrögðum og fyrirliggjandi frumvarpi um Hálendisþjóðgarð og skorar á Alþingi að setja þetta þingmál í biðstöðu. Málefnalegur sáttmáli milli aðila, ríkisins, sveitarfélaga og nytjaréttarhafa, um útfærslu og framtíðarfyrirkomulag verður að liggja fyrir áður en þingleg meðferð þessa frumvarps ætti að geta átt sér stað. Sameiginleg sýn og sátt verður að ríka milli fyrrgreindra aðila ef málið á að hafa framgang.

Með alla þessa óvissu sem ríkir um framhaldið þá getur hreppsnefnd Ásahrepps engan veginn fallist á að svo stór hluti sveitarfélagsins verði gerður að þjóðgarði, sérstaklega í því ljósi að undirbúningur þess er svo illa framkvæmdur.

Hreppsnefnd Ásahrepps getur ekki fallist á að skipulagsvald og stjórnsýsla svæðisins færist frá hinum lýðræðislega kjörnu fulltrúum sveitarfélagsins til fulltrúa annarra sveitarfélaga, félagasamtaka og embættismanna. Það hefur sýnt sig að undanförnu hvernig getur farið, s.s. vinnubrögð og ákvarðanir sem nýlega hafa verið uppi á borðum Vatnajökulsþjóðgarðs. Þar er vísað til hugmynda um opnun umferðar vélknúinna ökutækja inn í Vonarskarð. Í því máli hefur svæðisráð gengið þvert á gildandi aðalskipulag Ásahrepps og hunsað vilja hreppsnefndar Ásahrepps. Þar sem þetta mál er í gerjun þessa dagana, er enginn trúverðugleiki í huga hreppsnefndar Ásahrepps að virða skuli skipulagsvald sveitarfélaga. Slíkar yfirlýsingar eru hjómið eitt.

Hreppsnefnd Ásahrepps telur að verið sé að vinna þetta stóra mál, Hálendisþjóðgarð, frá öfugum enda og birtist henni sem að háttvirtur ráðherra umhverfismála hafi það markmið eitt að slá yfirráðum sínum yfir miðhálendi Íslands og færa í hendur embættismanna og sérhagsmunaaðila. Hreppsnefnd Ásahrepps hefur áður bent á, svo og hin þverpólitíska nefnd sem var falið að meta kosti slíks þjóðgarðs, að mikil greiningarvinna og samráð er óunnið. Að ekki sé nú minnst á fjármögnun verkefnisins, á þeim tímum sem halli ríkissjóðs hefur aldrei verið meiri á lýðveldistímanum.
Hreppsnefnd Ásahrepps mótmælir þessum vinnubrögðum og hvetur til þess að mál sem þetta verði unnið af skynsemi, haft samráð við hagsmunaaðila, faglegt mat og tillögugerð um uppbyggingu innviða og rekstrarforsendur metnar og heilstætt kostnaðarmat gert. Þessi vinna er frumforsenda þess að hægt sé að velta upp þeirri spurningu hvort rétt sé að stofna þjóðgarð af þessu tagi. Hér virðist sú aðferðafræði vera höfð í hávegum, að skjóta fyrst og spyrja svo.

Hreppsnefnd Ásahrepps vill benda á að fjöldi svæða hefur verið friðlýstur á undanförnum árum sem kalla þegar á mikið fjármagn. Það hefur nú þegar reynst ríkisvaldinu þungt í skauti að fjármagna þau verkefni sem stofnað hefur verið til, en mikilvægt er að fjárveitingavaldið tryggi nægjanlegt fjármagn til þeirra friðlýsinga sem þegar hefur verið stofnað til. Það er frumforsenda þess að umræddar friðlýsingar þjóni tilgangi sínum.

Það er afar furðulegt að umhverfisráðherra hlaupi af stað með þetta þingmál án þess að fjármálaáætlun liggi fyrir eða þarfagreining á innviðauppbyggingu. Afar óljósar hugmyndir liggja að baki þeirra fjárhæða sem kynntar hafa verið til reksturs slíks þjóðgarðs og útfærsla vanunnin. Sérstaklega í því ljósi að þeir þjóðgarðar sem hafa verið stofnaðir, standa frammi fyrir miklum fjárhagslegum og rekstrarlegum vanda. Vandinn er nægur hjá ríkinu að koma ríkisfjármálum í lag á næstu árum, því er hreppsnefnd Ásahrepps afar undrandi á því að frumvarp þetta skuli hafa verið samþykkt af ríkisstjórn landsins og sett í þinglega málsmeðferð. Hreppsnefnd Ásahrepps hvetur því ríkisstjórn og Alþingi eindregið að setja frumvarpið í biðstöðu áður en lengra er haldið. Þetta mál er alls ekki nægjanlega undirbúið og dregur einungis úr trúverðugleika ríkisvaldsins á þessum tímum.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins:

I. KAFLI; Stofnun Hálendisþjóðgarðs

1. gr. Gildissvið
Vísað er til athugasemda sem settar eru hér á eftir við 5. grein. Hér er vísað til gildis og samspils laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

2. gr. Friðlýsing Hálendisþjóðgarðs
Gerð er athugasemd við að ekki þurfi samþykki viðkomandi sveitarfélaga, að landsvæði innan marka sveitarfélags falli undir Hálendisþjóðgarð. Sá háttur var hafður á við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs og væri farsælla að svo væri einnig varðandi Hálendisþjóðgarð. Að sniðganga með þessum hætti aðkomu sveitarfélaga um ákvörðun á mörkum þjóðgarðs eykur einungis tortryggni til málsins. Eins og fram kemur víða í frumvarpinu er verið að láta í hendur ráðherra óásættanlega mikið vald þar sem undirbúningur og forvinna er mjög svo ábótavant. Það má segja að öllum þeim fjölmörgu þáttum, sem kallað hefur verið eftir skýrari mynd af (einnig af hinni þverpólitísku nefnd), á að gefa ráðherra nánast sjálfdæmi um hvernig málum skuli háttað. Gerð er athugasemd við þessi vinnubrögð. Mikil vinna er eftir við útfærslu hinna ýmsu þátta til að allir geti verið vissir um hvert er verið að stefna. Þá fyrst er hægt að taka afstöðu til málsins á heildrænan og skynsaman hátt.

5. gr. Kaup, eignarnám, bætur og lóðarleigusamningar.
Eignarnámsákvæði í þessu frumvarpi er óásættanlegt. Það liggur ljóst fyrir í huga hreppsnefndar Ásahrepps, að þarna er verið að leggja línur um eignarnám eigna sveitarfélaga og nytjaréttarhafa s.s. í formi fjallaskála. Einnig liggur hér undir eignarnám óbeinna eignarheimilda s.s. grasnytja og veiði. Það eru ekki rök að hafa þetta ákvæði inni í frumvarpinu, sbr. svör á kynningarfundum með sveitarstjórnum, að þar sem sambærilegt ákvæði sé í náttúruverndarlögum þá sé rétt að hafa þetta inni í þessu frumvarpi einnig. Í 1. grein frumvarpsins er vísað er til gildis náttúruverndarlaga, þannig að sú skýring fellur um sjálfa sig.

Með þessu ákvæði er verið að bæta verulega í eða auka vægi eignarnáms. Markmið og eðli málsins birtist manni með öðrum hætti í þessu frumvarpi en náttúruverndarlögum. Það er því nokkuð augljóst að hugsunin að baki þessu ákvæði er að hafa víðtækar heimildir til að taka nytjarétt og aðrar eignir nytjaréttarhafa og sveitarfélaga eignarnámi, því að öðrum kosti myndi ákvæði náttúruverndarlaga vera fyllilega nægjanleg heimild.

Það er vísað til þess í skýringum við einstaka greinar, að 8. gr. Jarðalaga komi í veg fyrir að hægt sé að taka óbein eignaréttindi eignarnámi. Gott er að líta á hvað segir í umræddri 8. grein Jarðalaga:

- Hlunnindi sem fylgja jörð eru eign jarðareiganda, **nema undantekningar séu gerðar frá þeirri reglu með lögum**.
- Óheimilt er að skilja hlunnindi frá jörð, **nema undantekningar séu gerðar frá þeirri reglu með lögum**.

Dæmi nú hver fyrir sig hvaða vörn er í þessari lagagrein ef á reynir. Það hefur sýnt sig að gerðar hafa verið breytingar á lögum sem farið hafa hljótt s.s. lög um Vatnajökulsþjóðgarð.

Síðan eru það aðrar eignir sem t.d. sveitarfélög og nytjaréttarhafar hafa byggt og rekið, eins og fyrr er getið. Með þessu ákvæði getur stjórn þjóðgarðs og ráðherra ákveðið að leysa til sín slíkar eignir með eignarnámi.

Þessu er mótmælt harðlega og þetta eina atriði eru nægar ástæður til þess að hafna alfarið öllum hugmyndum um stofnun Hálendisþjóðgarðs skv. fyrirliggjandi frumvarpi. Skorað er á Alþingi að snúa af þessari braut sem vörðuð er með þessu frumvarpi og varanlega verði hætt að sækja á nytjaréttarhafa með þessum hætti. Það er komið nóg af endalausum tilraunum að rýra rétt sveitarfélaga og nytjaréttarhafa innan miðhálendis Íslands.

II. KAFLI; Stjórnun Hálendisþjóðgarðs.

8. gr. Stjórn Hálendisþjóðgarðs og 11. gr. Rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs.
Hreppsnefnd Ásahrepps getur ekki fallist á að fulltrúar félagasamtaka eða áhugamannafélaga hafi svona mikla sérstöðu innan opinberrar stjórnsýslu, hvort sem um er að ræða stjórn þjóðgarðs eða umdæmisráð. Það er skoðun hreppsnefndar Ásahrepps að einungis lýðræðislega kjörnir aðilar, úr hópi sveitarstjórna og Alþingi, eigi að sitja í stjórn af þessu tagi. Mjög mikilvægt að sveitarstjórnir hafi aukinn meirihluta í slíkri stjórn þar sem verið er að flytja málefni, sem sveitarfélögin hafa sinnt til þessa, inn á borð þessarar stjórnar. Það má þó færa sterk rök fyrir því, og er hreppsnefnd Ásahrepps því fylgjandi, að fulltrúi nytjaréttarhafa eigi að hafa aðkomu þarna, þar sem þeir aðilar hafa óbein eignaréttindi í afréttum innan þjóðlendna og hafa því mikla sérstöðu. Ef einhver aðili ætti að hafa rétt á að vera beinn þátttakandi í þessari stjórnsýslu utan lýðræðislega kjörna fulltrúa, þá er það nytjaréttarhafar sem eiga nytjarétt afréttanna.

Það er lýðræðishalli að færa einstaka félagasamtökum og áhugamannafélögum þá stöðu að sitja í stjórn sem þessari. Það er aftur á móti sjálfsagt að slíkir aðilar hafi seturétt og geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri við stjórn. Hafa verður í heiðri lýðræðið, en lýðræðislega kjörnir fulltrúar eru fulltrúar allra landsmanna. Fulltrúar sérhagsmunaaðila eða félagasamtaka hafa ekki þessa lýðræðislegu stöðu.

Í grundvallaratriðum er hreppsnefnd Ásahrepps mótfallin því að stjórnsýsluleg staða sveitarfélaga verði skert og skipulagsvald sveitarfélagsins tekin af hreppsnefnd og flutt í hendur fulltrúa annarra sveitarfélaga og sérhagsmunaaðila. **Vegna þessara frumforsendna er hreppsnefnd Ásahrepps andsnúin hugmyndinni um stofnun Hálendisþjóðgarðs.**

10. gr. Starfsemi stjórnar Hálendisþjóðgarðs.
Það vekur óneitanlega athygli lokamálsgrein 10. greinar frumvarpsins. Þarna er ráðherra falið vald til að fella skipun stjórnar og þá viðkomandi stjórnarmanni í umdæmisráði. Það vald hefur hann án þess að ákveðinn málsmeðferðarferill eigi sér stað. Ákvörðunin gæti þá allt eins verið skoðun ráðherra og þá jafnvel pólitísk afstaða sem myndi ráða för. Þetta ákvæði er alltof almennt orðuð og er í raun ótækt eins og það er orðað í þessu frumvarpi. Rétt er að benda á að 3. grein og 9. grein frumvarpsins um markmið þjóðgarðs og hlutverk stjórnar eru mjög almenns eðlis og því í orðanna hljóðan algerlega á valdi ráðherra hverju sinni hvort farið sé eftir markmiðum eða að stjórn sinni hlutverki sínu.

III. kafli; Stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs.

14. gr. Stjórnunar- og verndaráætlun.
Hreppsnefnd Ásahrepps tekur undir álit hinnar þverpólitísku nefndar að þarna vanti nýtingaráætlun. Vernd og nýting er mjög samofið og afar slæmt að nýting skuli ekki svo mikið sem ávörpuð í þessum kafla frumvarpsins. Það er í raun sett í vald ráðherra að setja nánari ákvæði um efni stjórnunar- og verndaráætlunar.
Athyglisvert er að stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skuli einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins. Rétt er að vekja athygli á því að ekki liggur fyrir skilgreining á hugtakinu „jaðarsvæði“ í þessu frumvarpi, enda skal það sett síðar í vald ráðherra að skilgreina hugtakið. Þetta er enn einn punkturinn sem sýnir hve þetta mál allt er illa undirbúið og illa fram sett. Á jaðarsvæði t.d. að geta náð langt niður í byggðir?

Enn eitt athyglisvert atriði í þessari grein er að stjórnunar- og verndaráætlun skal koma fram almennt mat á því hvort og þá hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs. Ekki er kastljósi beint að uppbyggingu eða nýtingu. Samt er ein höfðu röksemd ráðherra að þjóðgarður hafi svo mikið aðdráttarafl að ferðamönnum muni fjölga stórlega við að heimsækja umræddan þjóðgarð. Rétt er að spyrja sig í sama orðinu, - er það endilega það sem við viljum?

15. gr. Málsmeðferð.
Athyglisvert er hvað þetta frumvarp vill valdefla ráðherra, þar sem hann getur gert breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun ef hann svo mikið sem „telur“ að áætlunin fari í baga við lög þessi eða reglugerð (sem hann sjálfur setur) um Hálendisþjóðgarð. Hér á bara að færa endanlegt vald í hendur ráðherra, en engin sérstakur farvegur eða málsmeðferð ef slíkur ágreiningur á sér stað. **Þetta verklag er algerlega óviðunandi og getur ekki talist lýðræðislegt.**

Almennt gagnrýnir hreppsnefnd Ásahrepps hvað vald ráðherra er mikið í þessu frumvarpi. Í raun getur hann nánast verið einráður með öllum þeim reglugerðum sem hann skal setja

og þeirra sem hann getur sett, sérstaklega í ljósi þess hvernig einstaka greinar þessa frumvarps eru orðaðar og skýringum og skilgreiningum ábótavant.

19. gr. Öryggi gesta.
Bent hefur verið á að útfærsla og viðræður við viðbragðsaðila er ábótavant. Nauðsynlegt er að útfærsla og verksvið viðbragðsaðila séu skilgreind áður en lög sem þessi verði samþykkt. Það er algjör lágmarkskrafa að þessi mál séu á hreinu og hver og einn viti sína stöðu, hlutverk og skyldur. Einnig þarf að kostnaðarmeta þennan þátt, en það liggur ekki fyrir.

V. KAFLI; Starfsemi í Hálendisþjóðgarði, landnýting og þjónusta.

22. gr. Hefðbundnar nytjar.
Í þessari grein er tekið fram að hefðbundin landnýting sé rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, **enda** sé nýtingin „sjálfbær". Hér er ekkert komið inn á það fyrirkomulag sem í gildi hefur verið um landbótaáætlanir og vottun afrétta til beitar. Er hér verið að aftengja það fyrirkomulag sem hefur verið í gildi og gefist vel? Einnig er vert að spyrja um skilgreiningu á hugtakinu „sjálfbær" í þessu samhengi. Hreppsnefnd Ásahrepps er ekki kunnugt um að lokið sé þeirri vinnu að skilgreina hugtakið í þessu samhengi.

Hérna er mörgum spurningum ósvarað og forsendur vanreifaðar. Þetta er eitt af þeim málum sem er nauðsynlegt að hafa lagt vinnu í að hafa á hreinu, þannig að allir átti sig á því hver stefnan er. **Hreppsnefnd Ásahrepps getur ekki sætt sig við þessi vinnubrögð eða illa undirbúið upplegg sem kemur fram í þessari grein frumvarpsins.**

Niðurstaða:
Hreppsnefnd Ásahrepps er andsnúin þessu frumvarpi eins og það er lagt fram á Alþingi. Hreppsnefnd óskar eftir því að frumvarpið verði sett í bið þar til nægjanleg undirbúningsvinna hefur átt sér stað, eða að það verði hreinlega tekið úr þinglegri meðferð á Alþingi.

Alltof margir vankantar eru á frumvarpinu, sem lýst hefur verið hér að framan en margt fleira mætti taka til. Hreppsnefnd Ásahrepps vill undirstrika að það skortir forvinnu um vel útfærða hugmyndafræði, útfærslu og fyrirkomulag svo margra veigamikilla þátta, sem er frumforsenda þess að hægt sé að taka það til þinglegrar meðferðar. Ekki á að fara fram með þetta mál í andstöðu við þau sveitarfélög sem eiga stjórnsýslurétt innan þess landssvæðis sem liggur til grundvallar landfræðilegrar afmörkunar Hálendisþjóðgarðs. Einnig þarf að ríkja sátt og traust milli ríkisvaldsins (umhverfisráðherra og ríkisstjórnar) og nytjaréttarhafa.

Kópavogur 31. Janúar 2021

B.t.

Umhverfis- og Samgöngunefnd Alþingis

Athugasemdir vegna framkomins frumvarps um stofnun Hálendisþjóðgarðs

Undirritaður vill koma á framfæri verulegum mótmælum vegna fyrirliggjandi frumvarps um Hálendisþjóðgarð, mál 369 á 151. löggjafaþingi. Ég hef stundað ferðalög um hálendið mjög reglulega allt frá 1983, hvort sem er gangandi, akandi, ríðandi, hjólandi eða á öðrum þeim tækjum sem völ er á. Ég hef að auki unnið stóran hluta af starfsæfinni við að leiðsegja ferðafólki á hálendinu. Mér líður hvergi betur en í fögrum faðmi ógnarfagurrar náttúru hálendisins og hef og mun áfram vera tilbúinn til þess að leggja mikið á mig til þess að verja og hlúa að uppbyggingu þess og uppvexti. Ég tel þetta mál mér því mjög tengt og þætti skelfilegt ef farið væri fram með hálfunnið mál, sem setur á miklar takmarkanir og útdeilir miklu valdi, án skýrra takmörkunar í meðförum þess valds – takmarkanir og völd sem reynslan hefur sýnt að eru mjög gjarnan óafturkræf þegar þau hafa einu sinni verið sett.

Í meginatriðum mótmæli ég því kröftuglega að ráðherra, þjóðgarðsverði og formönnum svæðisráða er gefið afar mikið vald, sem þau – og þá sérstaklega ráðherra – geta farið með eftir eigin geðþótta og án sérstakra skýringa ef svo ber undir. Stjórnskipunin eins og hún birtist í þessu frumvarpi, og í sambærilegri uppbyggingu hefur þegar myndast nokkur reynsla af í Vatnajökulsþjóðgarði (VJÞ), hefur sýnt sig að er afar ólýðræðisleg, þvert á yfirlýsingar ráðherra, og að svæðisráðin fara í raun ekki með neitt vald annað en það sem formanni hugnast að leggja fram við stjórn þjóðgarðsins. Fari skoðun formanns gegn skoðun meirihluta svæðisráðs getur formaður einfaldlega hunsað niðurstöður ráðsins og lagt fram hvaða niðurstöðu eða skoðun sem honum hugnast við stjórn þjóðgarðsins. Það er þegar til staðar skýrt dæmi þar sem formaður svæðisráðs í VJÞ hefur þegar farið fram með slíkri valdníðslu.

Aðilar frumvarpsins hafa haft um það mörg orð hvað vinna málsins hefur verið unnin í miklu samráði við hagsmunaaðila landið um kring, en nánast hvar sem að niður ber í tali við heimamenn á hverju svæði fyrir sig, kannast hagsmunaaðilar ekkert við slíkt samráð heldur aðeins að málið hafi verið kynnt fyrir þeim og fundum síðan slitið þegar að heimamenn vildu koma sínum athugasemdum á framfæri.

Ástandið á hálendi Íslands hefur ekki verið betra en það er í dag í hundruði ára. Gróður er almennt í vexti, umhirða og stýring fjölsóttra svæða er góð, utanvegaakstur er lítill sem enginn og augljóst er að ferðamenn á hálendinu fara almennt um með mikilli virðingu fyrir umhverfinu og af kærleika gagnvart þessum einstöku ósnortnu víðernum og óbyggðum. Einmitt það að hálendið er enn að miklu leyti ósnortið og óbyggt er risastór ástæða þess hversu einstakt það er á heimsvísu og myndi skipulögð starfsemi þjóðgarðs, með þeirri uppbyggingu sem að starfseminni fylgdi, að sjálfssögðu fara gegn þeirri upplifun. Starfsemi sem ekki hefur tekist með neinum skýrum hætti að sýna fram á að myndi skila í neinu meiri árangri en þegar hefur náðst – ástandið hefur jú ekki verið betra í manna minnum.

Kópavogur 31. Janúar 2021

Hér er því kjörið tækifæri fyrir kjörna fulltrúa okkar að spara þjóðinni aukin útgjöld upp á líklega 3-5 milljarða á ári – flest vildum við mun frekar sjá aukin útgjöld til t.d. heilbrigðis- og velferðarmála, en að sjá þessum miklu fjármunum dengt í hít sem myndi litlu sem engu skila aukalega til almannahags.

Þá hefur ítrekað verið sagt að hver króna í útgjöldum í þjóðgarði myndi skila sér margfalt til baka, og þar líklega verið að vitna til reksturs þjóðgarða í Bandaríkjunum. Staðreyndin er hins vegar sú að ekki hefur tekist með neinum hætti að sýna fram á hvernig þessar tekjur kæmu til hér heima og þegar augljóst af rekstri flestra núverandi þjóðgarða að þetta er ekki raunin.

Það er augljóst að þetta mál þarfnast mun meiri vinnu áður en að það verður að lögum. Það er mikill ábyrgðarhluti að framselja vald í nafni þjóðarinnar og þá algert skilyrði að meðför þess valds sé með skýrum afmörkuðum hætti – að valdinu sé beitt af meðalhófi og virðingu fyrir hag allra.

Virðingarfyllst,

Baldvin Jónsson,

Hrauntungu 33,

200 Kópavogi.

Björn Arnar Hauksson

Reykjavík, 2. febrúar 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð
369. mál á 151. löggjafarþingi

Umferð reiðhjóla- og skíðafólks
Jafna þarf rétt fleiri hópa til aðgengis að þjóðgarðinum. Reiðhjólafólk og skíðafólk getur farið um landið án þess að valda meira álagi en göngufólk. Ætti því að vera meginregla að þessir þrír hópar hafi sama rétt að því gefnu að umgengnisreglur séu virtar. Reiðhjólafólk ætti líka að fá að nota reiðstíga ef þess er gætt að styggja ekki hesta, enda eru stígarnir í eigu þjóðarinnar allrar.

Ef réttindi reiðhjólafólks og skíðafólks eru skert umfram göngufólk, þurfa að vera strangari skyldur á starfsfólk þjóðgarðs um greiningu og samráð áður en slík bönn eru sett, og skýr málskotsréttur fyrir hendi ef ekki næst sátt um niðurstöðuna.

Reynslan af Vatnajökulsþjóðgarði hefur verið sú að starfsfólk hefur bannað umferð reiðhjóla án þess að fyrir liggi greining á þörf slíks banns og mismunandi valkostum sem hægt væri að fara varðandi aðgengi. Einnig hefur samráðsferli ekki farið fram. Vinnubrögðin hafa verið sú að ef göngufólk kvartar þá eru aðrir hópar bannaðir án þess að ákvörðunin fari í gegnum faglega rýni. Skert aðgengi reiðhjólafólks hefur því miður byggt á þekkingaleysi eða fordómum ef marka má röksemdirnar sem settar voru fram af þjóðgarðsverði á sínum tíma.

Afleiðingin er sú að stór svæði eru lokuð fyrir umferð reiðhjólafólks nema á afmörkuðum stígum eða örfáa daga sum ár. Þetta veldur því að reiðhjólafólk heimsækir þjóðgarðinn sjaldan og er að ýmsu leiti útskúfað frá notkun hans. Nefna má Jökulsárgljúfur og Vonarskarð en dæmin eru fleiri.

Heimildir:

- Hjólreiðar í jökulsárgljúfrum, 25/07/2013
  https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/is/moya/news/hjolreidar-i-jokulsargljufrum
- Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs, 2. útgáfa 12/07/2013
  https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/Stjornsysla/PDF-skjol-kort/stjornunar-og_verndar_2013.pdf
- Fyrirspurn árið 2020 til þjóðgarðsvarðar um hvaða greining og samráðsferli fór fram áður en umferð reiðhjóla var bönnuð.

Skrifstofa landgæða
postur@uar.is

Akureyri, 28. janúar 2021.

Málefni: **Athugasemdir Björns Jóhannssonar, hönnuðar og áhugamanns um ferðafrelsi á Miðhálendi Íslands, um frumvarp um Hálendisþjóðgarð.**

Þættir athugasemda:

1. Stofnun stærsta þjóðgarðs.
2. Umráð - yfirráð.
3. Friðun.
4. Ferðafrelsi.
5. Stjórnun.
6. Leyfi.
7. Fleiri markmið.
8. Ráðherra - Alþingi.
9. Ónýtt tækifæri og að lokum.

Stofnun stærsta þjóðgarðs.

Nú áformar settur Umhverfis- og auðlindaráðherra að koma á enn einni stóru friðuninni og taka stærsta landsvæði hingað til á Íslandi, friða það og sameina það öðru friðuðu svæði á stærð við mörg sveitarfélög og nefnir Hálendisþjóðgarð. Viðbótarsvæðið er nærri tveir tugir þúsund km² á að leggja utan á 10 ára gamlan Vatnajökulsþjóðgarð (Vjþ.), sem nú hefur vaxið upp í rúma 14 þús km², en um þann þjóðgarð vantar enn þjóðarsátt. Þau áform sem fram koma í framlögðu frumvarpi ganga út á að mynda það stóra heild að það verði þriðjungur af flatarmáli Íslands, þannig að íslenskt friðunarsinnar geti hreykt sér á hæsta hól í pissukeppni að verða stærst allra Evrópuþjóða þegar kemur að þjóðgarðfriðun, þó frið vanti um þau. Rétt eins og aðrar þjóðir álfunnar geti ekki brugðist við því, sé það keppnismarkmið, en hjá þeim gangi friðun út á að vernda svæði fyrir ágangi mannabyggða sem farmar eru að þrengja að dýralífi. Það er ekki markmið hér þar sem veiðileyfi er gefið á þau dýr sem lifa af á hálendisauðninni. Þriðjungur Íslands sem hefur verið í umsjón þjóðar og nú að koma undir stjórnvald eins manns, ef frumvarp um Hálendisþjóðgarð verður samþykkt, en það er einmitt stærð þjóðgarðsins sem hræðir, því hann verður það stór að nágrannasvæði munu finna fyrir því. Stærð garðsins er líkt og fram kom í gömlu ævintýri um órofa fjalllendi sem tefja átti för (þó þessi fjöll komi ekki úr kýrhalahári) á að verða það stór að: „enginn komist yfir, nema fuglinn fljúgandi“ og þá horft til alfriðunarákvæða sem verða betur útfærð seinna, í formi reglugerðar.

Auðvitað er aðspurt fólk á förnum vegi jákvætt fyrir stofnun þjóðgarðs, en e.t.v. ekki af þessari kæfandi stærð og friðun sem atkvæðafár ráðherrann vill klófesta. Ráðherranum liggur að auki mikið á að koma þessu á koppinn, nú þegar kjörtímbili þeirra þingmanna sem hann þarf að reiða sig á er að ljúka. Þannig þarf hann að koma frumvarpinu í gegnum þingið fyrir sumarið, til að læsa klónum í sem mest áður en til

kosninga kemur. Mörg önnur friðunarmál eru í vinnslu hjá ráðherra og það er eins og hann vilji sleikja alla gómsætu kökurnar í veislunni, áður en gestum er boðið. Er útilokað að hafa áformin minni?

Svo er eins og græðgin sé óseðjandi því í 5. gr. frumvarpsins er lýst möguleikum og nauðsyn á stækkun yfirráðasvæðis því með reglugerðum á ýmislegt að vera mögulegt sem nota má til frekari landvinninga, með góðu eða illu (kaupa lönd eða taka eignanám ella, ef vilji landeigands er annar). Hvergi talað um minnkun svæða eða minna verndunarstig.

Umráð – yfirráð.
Stærð Hálendisþjóðgarðsins miðast við svæðið innan „þjóðlendislínu" þar sem hún er innan „miðhálendislínu". Til afmörkunar „Miðhálendis" var stofnað af sveitarfélögum aðliggjandi sýslna og gerð í þeim tilgagni að ná utan um sameiginlegt skipulagssvæði, óháð eignahaldi. Með því móti var komið á samvinnu sveitafélaganna til að samræma skipulagslega þætti svæðisins í heild. Í byggð er slík samvinna gerð með svæðaskipulagi stærri heilda og ná samræmi og sátt um notkun innan hvers aðalskipulags í samliggjandi sveitarfélögum. Flækjustig skipulagsmála innan Hálendisþjóðgarðs sýnist verða í lagalegri óreiðu þó svo brugðist hafi verið við óánægju á skipulagsyfirtöku ráðherrans í fyrri drögum frumvarpsins. Þessi mál gætu bognað við gerð reglugerðar um þjóðgarðinn og ekki síður við útgáfu stjórnunar- og verndaáætlunar ,ef handtök verða óbreytt frá stofnun Vjþ.

Svokallaðar þjóðlendur eru þau lönd sem háttlaunað lögfræðingastóð fyrri ríksstjórna var búið að raka saman af bændum sem höfðu á því augnabliki ekki rétta pappíra í höndunum. Þannig voru eignarlönd sem þeir töldu vera sín, af þeim tekin og þau kölluð „þjóðlendur" í eign ríkis. Nú á að láta kné fylgja kviði og koma yfirráðunum á hreint og sameinuð heildin gerð að „ríkisjörð" í „ábúðaryfirráðum" ráðherrans. Í þessu frumvarpi er þjóðlendulínan skilgreind sem lína sem „dregin er milli heimalanda og afrétta". Efast er um að bændur/landeigendur skrifi undir svona skilgreiningar, að fjallgirðingarnar þeirra séu landamerki á móti ríkisjörð. Hversu langt er ráðherran að seilast til að koma þessu landasafni inn fyrir „girðingu ríkisjarðar" sinnar? Í 5. gr. frumvarpsins er vísað til jarðalaga nr. 81/2004, en þar segir um hlunnindi í 8. gr. þeirra laga sem trúlega þarf að vísa til ef ríkið eignar sér öll afréttarlönd og skerða á nýtingarétt bújarða t.d. beitarréttur búfénaðar ef eignahald er ekki fyrir hendi. Í jarðalögunum segir að hlunnindi séu eign jarðeiganda og ekki megi skilja hlunnindi frá jörð, nema undatekning sé gerð frá þeirri reglu með lögum. Því er spurt um hvaða nytjum má breyta, verði frumvarpið að lögum?

Friðun.
Friðunarákvæðin vekja ugg þegar hugsað er til þess hvaðan ráðherrann kom og í hvaða baráttu hann stóð í fram að ráðherradómi, en það var ekki kosningabarátta, því hann starfar utan þingheims. Hann er fyrrverandi framkvæmdastjóri „öfgafélagsskapar" í landvernd, þar sem ríkulega er gengið eftir friðun á flestu og bönnum um allar jarðir, með góðu eða illu svo koma megi í það minnsta einhverju undir völd miðstýringar, helst eins manns. Þess vegna var hann kallaður inn í þessa ráðherrastöðu til að smala skellegglega og hann hefur ekki setið aðgerðarlaus í koma á friðun á ótal mörgu. Þetta minnir svolítið á stjórnunarhætti austar á hnettinum, héðan frá séð. Þá má einnig vísa til hegðunar og skrifa formanns þverpólitísku nefndarinnar, sem ráðherrann fékk til að skrifa skýrslu um stofnun þjóðgarðsins. Sá leynir heldur ekki á sér og skrifar ríkum erlendum jarðeiganda á Austurlandi og segir honum hreint út að hunskast til að skila öllum jörðunum, sem hann að vísu hefur löglega keypt og án allra afskipta yfirvalda.

Frumvarpið er nokkuð gráðugt þegar kemur að friðun hálendis í heild sinni og nauðsyn að ná yfirráðum undir vald ráðherrans til að stjórnast í flestu og banna. Óslitin stærð þjóðgarðsins og staðsetning hans á mestallri miðju Íslands og í sumum landshlutum nálægt ströndum verður þannig mjög aðþrengjandi. Nýjar virkjanir á Íslandi sem dæmi, eiga ekki upp á pall með algjörum friðunaáformum, ef til laganna kemur. Þjóðhagslega hagkvæm virkjunaráform eiga ekki að komast í framkvæmd, þó umhverfisvæn séu,

bæði fyrir þjóð og einnig ef hugsað er á heimsvísu. Virkjun vinds og hærra liggjandi fallvatna eru algjörlega bönnuð í þjóðgarði (nema fyrir starfsemi garðsins), þó svo að fallorka vatns sé lítil þegar niður á flatt láglendi er komið. Línulagnir til orkuflutnings fyrir atvinnuvegi á landsbyggð er algjört bannorð og fást alls ekki lagðar innan „ríkisjarðar“ ráðherrans (nema fyrir mannvirki í eigu garðsins). Háspennulínur Landsnets verða því smábændur í sveitum landsins að koma sér saman um að leiða um ræktarlönd sín og krækja fyrir ríkisbáknið, rétt eins og meginhluta samgöngukerfisins. Hvernig væri ef bændur bönnuðu vegagerð og bönnuðu umferð bíla um eignarlönd sín, þannig að tvö- til fjórfaldar samgönguæðar að og frá þéttbýli meirihluta þjóðar yrði lokað?

Stærð þjóðgarðsins sem er eins og fíll í glervörubúð, með þessari ófrávíkjanlegu friðunaráformum og bönnum. Hvað er verið að vernda og fyrir hverjum (rétt eins og glæpamenn séu í hverri laut)? Víðfem og órofin friðun/verndun á að flæða yfir allar þúfur svæðisins, án undantekninga. Innan hálendislínu eru samt svæði sem ekki þurfa neina sérstaka friðun né verndun á að halda, umfram það sem núverandi njótendur útivistar hafa undanfarna áratugi virt (ekki árhundruð þar sem ferðalög inn á hálendið komu ekki til fyrr en bílferðir frumkvöðla á fjallatrukkum úr byggð hófst) og umgengist án allra afskipta ríkisins.

Ferðafrelsi.

Stærðarmörk þjóðgarðsins eru ekki tíunduð í neinum atriðum með kortum í litlum mælikvörðum, en verður afmörkuð ófrávíkjanlega með hnitum í reglugerðarskrifum ráðuneytis. Verði frumvarpið samþykkt er öll útlagning á lagatextanum eftir, en síðar á að leggja út lagagreinarnar með reglugerð, vinna sem líklega verður undir hæl ráðherra, sem aðspurður vill ekkert sýna á nein spil í þeim efnum nú. Því til viðbótar hafa margir þungar áhyggja af málum sem verður fyrirkomið í stjórnunar- og VERNDARáætlunum þjóðgarðsins. Sporin úr Vjþ. hræðir útivistarfólk með áhuga á ferðafrelsi, þar sem akstur er einungis leyfilegur á upplistuðum slóðum þjóðgarðsins og þá ekki síður þeir slóðar sem verða ónefndir og akstur á þeim þar með bannaður. Skv. 3. lið 3. gr. er markmið að auðvelda eigi öllum samgöngumátum aðgengi almennings, en eins og þessi mál voru unnin í Vjþ., þá voru allir vegslóðar þurrkaðar út af kortum svæðisins. Síðan voru þær leiðir sem þóknanlegar voru þjóðgarðsfólki teiknaðar aftur inn., en ekki metnir með tillit til náttúrufegurðar, nálægð við náttúrufyrirbæri, sérstakar jarðmyndanir eða þess háttar. Til fundar á einu svæði Vjþ. voru fáir boðaðir sem höfðu þekkingu á notkun slóðanna til hálendisferða og aðgangi að fegurð fjalla. Erfiðlega hefur gengið að koma inn þessari þekkingu um tilurð slóðanna, hjá ráðandi mönnum þjóðgarðsins, í kapphlaupi þeirra með að algjörri friðun með svokölluðum víðernum.

Að auki hefur ráðandi þjóðgarðsfólk haft horn í síðu vélknúinnar útivistar frá upphafi friðunar með þjóðgarðafriðun (hún er heldur ekki talin til útivistar í þessu frumvarpi) og því er hjá þeim mikill vilji til að hefta för akandi sem mest með frumvarpinu. Þetta er skýrt þegar kemur að boðum og bönnum að vélknúin umferð er talin óæskilegust allra ferðamáta (þó svo ferðalög erlendra ferðamanna í rútuförmum sé gulrót báknsins í tekjuáætlunum). Lítið hefur verið gert með það þó þráfaldlega hafi verið bent á að þessi sömu útivistarfélög vélrænnrar umferðar hafa barist ötulega gegn utanvegaakstri í áratugi með ýmsum hætti, stikað ótal slóða hálendisferða, líka innan Vjþ., sem líklega er árangurríkasta leiðin til að koma í veg fyrir utanvegaakstur. Einnig haft í heiðri umhverfisvernd og stuðlað að uppgræðslu og ferðast um hálendið af tilhlýðilegri virðingu við náttúru og umhverfi. Akstursbann í Vjþ. á gróðurvana áreyrum í Vonarskarði er dæmi um ofverndun og öfgar þessa fólks, sem hefur orðið uppvíst að lítilli þekkingu á umræddu svæði þar sem leiðin liggur. Náttúrunni í Snapadal stendur meiri ógn af göngufólki en bílaumferð, þar sem hún er alls ekki stunduð þar.

Nú á að bæta um betur og fjölga í þessum hóp óvelkominna gesta í hálendisþjóðgarði og eru það þeir menn sem ætla að voga sér að ferðast um garðinn án snertingar við landið, með ýmsum fljúgandi

furðuhlutum, s.s. flygildum eða þá skoða náttúrufyrirbæri með því að setja dróna á loft í stað þess að klífa upp náttúrufyrirbæri. Þetta ákvæði er í besta máta hlægilegt.

Stjórnun.

Stjórnkerfi garðsins á ekki að verða lítið með ráðherra einn trjónandi á toppi píramídans sem getur þaðan einn haldið um alla þræði. Hann ætlar sér að skipa til starfa án tilnefningar forstjóra sem gætir valds hans („hlýddu og vertu góður"), en sá ræður til sín þjóðgarðsverði og annað starfsfólk sem annast daglegan rekstur innan 6 umdæma þjóðgarðsins. Ráðherra ætlar sér að skipa í stjórnir og öll umdæmisráð, marga án aðkomu annarra, sem ekki verður lítið verk því tilnefna þarf 118 fulltrúa í 130 stöður, bæði stöður aðal- og varafulltrúa stjórnar og valdalausra umdæmisráða. Aukning verður í fjölda fulltrúa í umdæmisráðum frá því sem er í svæðisráðum Vjþ., þ.e. 6/4 eða 50%, aukning á fjölda fullgildra fulltrúa í öllum svæðisráðum er 9/6 eða 50% og einnig er fjöldaauking í stjórn. Ekki sést hvernig málefni eða tillögur einhvers fulltrúa sveitarfélags nær fram að ganga í gegnum slíkt stjórnkerfi, með 1 fulltrúa af 9 í umdæmisráði sem fer með málið til stjórnar, einn fulltrúa í 11 manna stjórn þjóðgarðsins. Í stjórn og hverju ráði eru nú tilkallaðir 4 fulltrúar (voru 3) sem frjáls félagasamtök tilgreina, án aðkomu kjósenda. Nú fá að vísu áheyrnarfulltrúar tveggja félagasamtaka fullgilda aðild í umdæmisráði og stjórn og fulltrúi Bændasamtaka kemur nú inn til viðbótar. Í stjórn þjógarðsins skipar ráðherra svo formann hennar beint, en um það segir í 8. gr. að hann þurfi að „hafa fagþekkingu á verksviði þjóðgarða", en ekki er vitað hvar slíkt er kennt sérstaklega. Um stjórn segir í 10. gr. að „starfsreglur stjórnar Hálendisþjóðgarðs skulu staðfestar af ráðherra og birtar í B-deild Stjórnartíðinda". Í Vjþ. hefur öllum fulltrúum í stjórn verið settar siðareglur en án lögbirtingar, þar er m.a. ákvæði sem bannar fulltrúum að ráðfæra sig við bakland sitt, sem hlýtur að teljast óþverri.

Eins og dæmin sanna þá hafa meirihlutaákvarðanir ekki endilega náð til ákvarðana í stjórn þjóðgarðsins frá svæðisráði, ef þau eru ekki þóknanleg hugmyndum formanns svæðisráðs. Lagt er til í 11. gr. að 5 sveitarstjórnarmenn séu í umdæmisráðum, en voru 6 í svæðisráðum Vjþ. og verður trúlegast ráðherra nokkur höfuðverkur, þannig að ekki komi upp misvægi í aðkomu sveitarfélaga í hverju ráði. Í engu er lýst eftir hvaða ferlum ráðherra fer við skipun í stjórn og ráð. Gerð er krafa um að fulltrúi Minjastofnunar Íslands sitji fundi umdæmisráða ef fjallað er um fornminjar, en engan á að kalla til ef fundað er um önnur mikilvæg markmið þjóðgarðs eins og lýst er í 1.tl., 3.gr.

Lýsing á hlutverkum „báknsins" er varðar stjórnun er ruglingslega lýst og óljóst hvað hver gerir hvenær, hver kemur fram með hvað, hver veitir umsögn fyrir hvern, hver samþykkir hvað og hver ákveður eitthvað. Ekkert kemur fram um allt starfsmannahald forstjórans og hvort honum leyfist að hafa með sér aðstoðarmenn á skrifstofu, en af rekstri annars þjóðgarðs sýnist þess þurfa. Svo er í 10. gr. nefndur „staðgengill forstjóra", en hvergi kemur fram hver hann er og hvernig hann verður til, hvorki í viðkomandi grein frumvarpsins, né greinargerð. Áhyggjur manna utan báknsins af auknum rekstrarkostnaði Hálendisþjóðgar í áætlunum ráðherrans er nokkur.

Leyfi.

Frumvarpið gerir ráð fyrir 6 rekstrarsvæðum, en í engu er gerð grein fyrir skiptingu milli þeirra eða hvaða aðliggjandi sveitarfélög fylgja hvaða rekstrarsvæði. Ekki kemur fram hvernig aðkoma þjóðfélagsþegna í öðrum samfélögum á að vera, þeirra sem eru í sveitarfélögum sem ekki hafa beina legu að útmörkum þjóðgarðsins. Af ýmsu má sjá að sum sveitarfélög í „réttri legu" við þjóðgarð sýnast nokkuð jákvæð fyrir stofnun þjóðgarðsins. Þau gera að vísu kröfur um að þjóðgarðurinn komi með eitthvað inn í sveitarfélagið, s.s. að setja upp og reki aðstöðu í sveitarfélaginu og aðilar þeirra sveitar hafi forgang í samningagerð um rekstaraðila. Fleiri sveitarfélög eru ekki jákvæð fyrir stofnun þjóðgarðsins.

Þjóðgarður þar sem einungis nágrannasveitir er þjóðin sem á beinan forgang að kjötkötlunum getur vart verið „góð latína“, en með því er mörgum þegnum þjóðar meinaður sami réttláti aðgangurinn sem skekkir samkeppni að þjóðareigninni, ekki síst þar sem allir landsmenn eiga að „borga brúsann“.

Svo er það ákvæðið um að för og dvöl fólks verði að vera „í lögmætum tilgangi“, sem leiðir hugann að því hvaða ferðir fólks eru í ólögmætum tilgangi? Það má þá einnig spyrja hvort löglegt sé talið að starfsmaður í þjóðgarði geti tekið sér lögregluvald í hönd, gert kröfur á gesti, hindrað för þeirra, rekið þá af hálendinu, meinað gestum eitt og annað, sektað gesti, gert eignir þeirra upptækar og nýtt sér refsiheimildir laganna? Hér er gerð athugasemd við þessa sjálftöku valdsins.

Stjórn þjóðgarðs á nú ekki að hafa skipulagsvald í þjóðgarðinum þannig að ýmislegt getur komið uppá þegar nálegt sveitarfélag samþykkir eitthvað, í ósátt við túlkun aðila í þjóðgarði. Hver skal ráða?

Ýmis leyfi þarf að sækja til stjórnenda og/eða starfsmanna þjóðgarðs, ef til stofnunar hans kemur, sem þarfnast þá frekari skýringa. Hver er réttarstaða þeirra sem nú eru með eignir innan þessa svæðis og eru með starfsemi þar, eignir og jafnvel tekjur af veru sinni þar, þá bæði félagssamtök og einstaklingar sem lenda innan marka friðunarsvæðis þjóðgarðs? Verður allt af þeim tekið? Trúlega kemur það til frekari ákvæða reglugerðar eða Sov. Það getur margt verið í húfi og hrætt marga frá samþykki fyrir stofnun þjóðgarðsins!

Samráð.
Í frumvarpi koma fram áætlanir um og í greinargerð frásagnir af samráði m.a. við sveitarfélög og hagsmunaaðila. Þetta sýnist vera nokkuð einhliða upplifun málshefjenda og kynningar jafnvel taldar til þessa „samráðs“. Samráð fyrirfram hefur haft litla virkni í þessum málum hingað til, þegar lítið eða ekkert er hlustað. Sem dæmi hefur Ferðafrelsisnefnd Eyjafjarðardeildar F4x4 haft í frami athugsemdir, umsagnir, ábendingar, tillögur og staðið í bréfaskrifum í 10 ár mest um Vjþ. sem sýnist litlu skipta og fálega tekið af því sem fram var fært og tæplega svarað. Sem dæmi um „samráðstækni þjóðgarðs“ má vísa til beiðni svæðisráðs vestursvæðis Vjþ. sem óskaði umsagna um samgöngur í Vonarskarði frá „hagsmunaðilum“. Þrátt fyrir þessi ótal afskipti nefndarinnar af málefnum þjóðgarðsins, líka um Vonarskarð, barst nefndinni engin beiðni þó virk hafi verið í umsögnum. Fyrir vökul augu fulltrúa Samtaka Útivistarfélaga í stjórn var hægt að koma á framfæri umsögn FEy4x4 og jafnframt kvörtun. Þetta skipti þó litlu í því máli, þar sem stjórnsýsla formanns ráðsins var ekki betri en það að hún túlkaði vilja sinn og minnihlutans í svæðisráði, þegar um málið var fjallað á fundi stjórnar þjóðgarðsins.

Fleiri markmið.
Orðalag í upptalningu markmiða sem fram koma í tíu töluliðum 3. gr. frumvarpsins er að mörgu leyti „uppskrúfað“ eins og þeim er lýst og þar eru reyfuð. Það er rétt eins og þessi atriði séu í einhverju ólagi á hálendinu eða ekki fyrir hendi nú, sem þó ekki er raunin. Sum markmiðin hafa verið reyfuð hér að framan, en til viðbótar því þetta:

Ekki er vitað við hvað er átt í fyrsta markmiði með friðlýsingu þjóðgarðsins, sé verið að *„vernda sögu þjóðgarðsins“* sérstaklega. Saga sú er vart löng fyrir stofnun hans, miðað við þá sögu miðhálendisins, ef því verður þá breytt í þjóðgarð.

Markmið þjóðgarðs í 8. lið er að endurheimta vistkerfi sem hafa raskast, án frekari skýringa. Þetta vekur forvitni, en ekki kemur fram hvort það sé markmið manna að „klæða landið skógi frá fjöru til fjalls“, eins og gróðurfari við landnám hefur verið lýst. Það er náttúrlega metnaðarfullt markmið, sem trúlega ætti að koma fram hvernig á að koma til framkvæmda.

Ráðherra - Alþingi.
Það er ótrúlegt að ráðherra geti lagt fram frumvarp um aukin réttindi sín og valdheimildir, á svo stórum hluta Íslands sem Miðhálendið er og stjórnað án aðkomu löggjafans. Eins og sést í Vjþ. þar sem mestur hluti var undir ís, hefur svæðin utan jökla stóraukist með einföldum reglugerðarbreytingum viðkomandi ráðherra. Möguleiki hans til breytinga á ýmsum réttindum sem varðar landsmenn alla og þær valdsheimildir hans sem frumvarpið gerir ráð fyrir er ekki lítið mál, ef hugsað er til þjóðarhags og án aðkomu Alþingis. Í öðrum lögum um breytingar á réttindum er ekki hægt að ráðstafa ýmsum sameiginlegum málum án samþykkis 2/3 hluta eigenda/atkvæða, t.d. lög um fjöleignahús, og þá fjallað um mál er varðar sameign húss og lóð. Hér er verið að tala um þjóðarhag á þriðjungi Íslands. Á einn maður að geta sýslað með svo stórt „sveitarfélag" án aðkomu kjörins þingheims?

Ónýtt tækifæri og að lokum.
Eins og undirritaður hefur oft áður sagt og reyfað í Ferðafrelsisnefnd Eyjafjarðardeildar F4x4, er það mér óskiljanlegt og nánast sorglegt, að við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs var ekki nýtt tækifæri til að fá útivistarfélög eins og F4x4 og fleiri í lið með sér til góðra verka á svæðinu, sem báðir aðila hefðu haft hag af. Félagar í F4x4 eru umhverfissinnar og hafa ætíð starfað að náttúruvernd og þeim málum sem góður þjóðgarður stendur fyrir. Þetta tækifæri hefur ekki enn verið nýtt að fullu, eingöngu vegna þrjósku örfárra manna sem vilja sýna vald sitt, en ekki þjóðarhag. Það er einnig mótsögn í að þjóðgarðsfólk vilji hindra ferðir akandi almennings inn á hálendið, þegar áætlanir um tekjur þjóðgarða eru settar upp sem tekjur af ferðalögum erlendra ferðamanna með akstri þeirra í stórum mælikvarða. Eins og hér að framan er lýst starfi innan F4x4 stendur þjóðgarðsfólki örugglega til boða gott vinnuafl, þar sem flestir í þessum félagsskap hafa yndi af dvöl og vinnu í hálendisferðum sínum. Bara ef kreddur eru lagðar til hliðar.

Stofnun Hálendisþjóðgarðs eins og honum er lýst í frumvarpinu er of stór að umfangi, sérstaklega þar sem friðunin nær yfir allt svæðið, með órofa friðun á heild, eins og þessi er lýst í ákvæðum sem eru of afgerandi og of hemjandi fyrir komandi kynslóðir. Stærð þjóðgarðsins sem teygð er yfir mestan hluta hálendisins er hér notuð til að þvinga fram bætta stöðu verndurnarsinna í baráttu þeirra við að hindra þjóðþrifamál eins og virkjun grænnar orku og dreifingu hennar til atvinnusköpunar um landið og þannig á að koma í veg fyrir góða möguleika til framtíðar. Það er trúlegt að það yrði þrautin þyngri að losa þetta land undan þessum ákomnu friðunarákvæðum, sem eru ekki endilega góð fyrir komandi kynslóðir.

Eyðileggingar og breytingar á náttúru hálendissins sem á að „geyma" til komandi kynslóðar eru trúlegast í litlum mælikvarða af völdum vélknúinnar umferðar almennings miðað við hverjar breytingar náttúran sjálf gerir þegar hún brýst fram bæði af völdum jarðskjálfta, eldgosa og flóða.

Það er svo grátbroslegt að deilur og styr um vélknúnar samgöngur, sem fyrri ráðherrar óskuðu sátt um, skuli enn vera óleystar í Vatnajökulsþjóðgarði, á stað sem ber örnefnið Vonarskarð.

Ekki fleira sagt að sinni.

Björn Jóhannsson,
Kringlumýri 18, 600 Akureyri.
sími: 893-8823 netfang:tbj@simnet.is

Nefndasvið Alþingis Umhverfis- og samgöngunefnd

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið 150 Reykjavík

Efni:

Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

1. **Tryggja þarf við nýja lagasetningu að markmið laganna um styrkingu byggðar hafi þá stoð í lögum sem þarf til til að hún nái fram að ganga.**

Í lagafrumvarpi um hálendisþjóðgarð segir að efla eigi samfélag og **styrkja byggð** og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins en

Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð kemur einnig fram að leitast skuli við að **styrkja byggð** og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins.

Í reglugerð um vatnajökulsþjóðgarð og í skýrslu ríkisendurskoðunar kemur skýrt fram að það beri að líta á Vatnajökulsþjóðgarð sem mikilvæga aðgerð til eflingar byggðar á svæðinu

Þrátt fyrir greinilegan vilja alþingis að efla byggð mat starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs að þeim væri ekki heimilt að taka sérstaklega tillit til fyrirtækja í heimasveit við úthlutun atvinnuleyfa vegna kvótasetningar. Rökin voru að þeim væri óheimilt að mismuna fyrirtækjum eftir heimilisfestu og var það sett í atvinnustefnu þjóðgarðsins.

2. **Skilgreining á hugtakinu byggð**

Það þarf að vera skýrt hvað er við átt þegar talað er um að styrkja byggð.

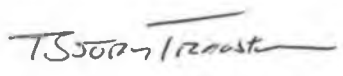
Samkvæmt byggðarstofnun á að horfa á félagslegar og landfræðilega afmarkaðar einingar, fremur en t.d. sveitarfélög. Þannig skal horft á byggð í einum firði eða dal sem er tiltölulega vel afmörkuð landfræðilega, með tugi kílómetra til næstu byggðar sem byggðarlag. Nú þegar sveitafélög eru að stækka þá þarf að skilgreina hvað er átt við með eflingu byggðar þannig að áhersla verði lögð á þá byggð sem er næst þeim stað sem starfsemi á sér stað. Byggð sem er oft brothætt og þarf hjálp til að byggja upp samfélag og innviði t.d. skóla. Ef það eru á annað hundrað kílómetrar í næsta þéttbýli þá er það ekki að hjálpa litlu byggðinni að beina störfum þangað

3. **Faglegar greiningar vegna takmarkanna**

Tryggja þarf að faglegar greiningar óháðra aðila liggi til grundvallar þegar atvinnustarfsemi í þjóðgarðinum er takmörkun. Tryggja þarf að starfsmenn þjóðgarðsins geti ekki gengið lengra í takmörkunum en sannarleg þörf er á.

Sama á við um takmarkanir á ferðafrelsi. Gera þarf kröfu um faglegar greiningar óháðra aðila til að koma í veg fyrir umdeildar ákvarðanir.

Björn Traustason



Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Reykholti, 25. janúar 2021
1812008 AS

Efni: Umsögn sveitarstjórnar Bláskógabyggðar um 369. mál

Sveitarstjórn Bláskógabyggðar tók fyrir á fundi sínum hinn 21. janúar s.l. frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál, sbr. erindi umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 11. desember 2020. Eftirfarandi er umsögn sveitarstjórnar:

Inngangur:
Sveitarstjórn Bláskógabyggðar hefur á fyrri stigum lýst andstöðu sinn við fyrirhugaðan hálendisþjóðgarð. Sveitarstjórn fellst ekki á það að 64,5% af því landsvæði sem fellur innan sveitarfélagamarka Bláskógabyggðar verði gert að þjóðgarði með því stjórnfyrirkomulagi sem boðað er í fram komnu frumvarpi. Skipulag og stjórnsýsla svæðisins mun færast frá lýðræðislega kjörnum fulltrúum sveitafélagsins, til fulltrúa annarra sveitarfélaga, félagasamtaka og embættismanna. Umsjón, rekstur og ákvörðunartaka er varðar eignir sveitarfélagsins á hálendinu mun færast úr höndum sveitarstjórnar og íbúa sveitarfélagsins til fulltrúa annarra sveitarfélaga, félagasamtaka og embættismanna. Sveitarstjórn hefur ítrekað bent á að ekki liggur fyrir greining og samanburður á rekstri þjóðgarða annars vegar og þjóðlendna hinsvegar. Aldrei í ferlinu hefur af hálfu umhverfisráðherra verið bent á vankanta núverandi kerfis þjóðlendulaganna, hvort sem litið er til þjóðhagslegrar hagkvæmni eða náttúruverndar.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins:

I. KAFLI; Stofnun Hálendisþjóðgarðs

1. gr. Gildissvið
Vísað er til athugasemda sem settar eru hér á eftir við 5. grein. Hér er vísað til gildis og samspils laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

2. gr. Friðlýsing Hálendisþjóðgarðs
Gerð er athugasemd við að ekki þurfi samþykki viðkomandi sveitarfélaga fyrir því að landsvæði innan marka sveitarfélags falli undir Hálendisþjóðgarð. Sá háttur var hafður á við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs og væri farsælla að svo væri einnig varðandi Hálendisþjóðgarð. Að sniðganga með þessum hætti aðkomu sveitarfélaga að ákvörðun um skilgreiningu á mörkum þjóðgarðs eykur einungis tortryggni til málsins. Eins og fram kemur víða í frumvarpinu er verið að láta í hendur ráðherra óásættanlega mikið vald. Það má segja að í öllum þeim fjölmörgu þáttum sem kallað hefur verið eftir skýrari mynd af (einnig af hinni þverpólitísku nefnd) eigi að gefa ráðherra nánast sjálfdæmi um hvernig málum skuli háttað. Gerð er athugasemd við þessi vinnubrögð. Mikil vinna er eftir við útfærslu hinna ýmsu þátta til að allir geti verið vissir um hvert er verið að stefna. Þá fyrst er hægt að taka afstöðu til málsins á heildrænan og skynsaman hátt.

3.gr. Markmið Hálendisþjóðgarðs.
Markmið þau sem framkoma í 3. gr. eru göfug, og leggst sveitarstjórn ekki gegn þeim enda lýsa þau þeim markmiðum sem nú þegar er horft til og tekið er mið af við núverandi stjórnfyrirkomulag þjóðlendna.
Sveitarstjórn Bláskógabyggðar bendir á að í náttúruverndarlögum 60/2013 er kveðið á um verndun náttúru s.s landslags, vistkerfa, víðerna og jarðmyndana.
Þá eru a.m.k. einar fimm ríkissstofnanir í landinu sem hafa m.a. það hlutverk að framfylgja því að lögum um náttúruvernd sé framfylgt auk þess að stunda rannsóknir og fræðslu. Auk náttúrverndarlaga er kveðið á um náttúruvernd í skipulagslögum, þjóðlendulögum og landsskipulagi. Sveitarstjórn Bláskógabyggðar veltir því fyrir sér hvort þörf sé á enn einni ríkisstofnunni sem hefur sama markmið og margar aðrar stofnanir sem nú þegar eru starfandi.
Í sveitarfélaginu Bláskógabyggð er öflugt samfélag og fjölbreytt atvinnustarfsemi sem m.a. annars byggist á nálægð við hálendi. Það hefur byggst upp fyrir áeggjan íbúanna sjálfra þar sem framtakssemi, hyggjuvit og áhugi fyrir nærumhverfinu hafa ráðið för.
Sveitarstjórn telur að með því stjórnfyrirkomulagi sem kveðið er á um í frumvarpinu muni draga úr lýðræðislegum rétti íbúanna til að koma að mótun þess samfélags sem þeir kjósa að búa í. Frumvarpið mun því veikja samfélagið og byggðina í sveitarfélaginu í stað þess eða efla og styrkja.
Hvað 10. tl. varðar þá hefur í áratugi verið stundað öflugt sjálfboðaliðastarf á hálendinu, hvort sem er við landbótastörf eða uppbygging innviða. Það hefur ekki þurft lagasetningu til svo slíkt sé gerlegt.
Stjórnfyrirkomulag þjóðlendna er einfalt og skilvirkt. Það stjórnfyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu er flóknara, boðleiðir munu lengjast og hætt við að framkvæmdir við hin ýmsu verkefni, stór sem smá, dragist á langinn vegna tafa við ákvörðunartöku. Búast má við að aukið skrifræði og kostnaður vegna leyfisveitinga, við hin ýmsu verkefni sem sjálfboðaliðar hafa sinnt, verði til þess að fæla einstaklinga og félagasamtök frá því hugsjónastarfi að sinna hálendinu á eigin kostnað.

5. gr. Kaup, eignarnám, bætur og lóðarleigusamningar.
Eignarnámsákvæði í þessu frumvarpi er óásættanlegt. Það liggur ljóst fyrir í huga sveitarstjórnar Bláskógabyggðar, að þarna er verið að leggja línur um eignarnám eigna sveitarfélaga og nytjaréttarhafa s.s. í formi fjallaskála. Einnig liggur hér undir eignarnám óbeinna eignarheimilda s.s. grasnytja og veiði. Það, að sambærilegt ákvæði sé í náttúruverndarlögum, eru ekki nægileg rök fyrir að hafa þetta ákvæði inni í frumvarpinu, sbr. svör á kynningarfundum með sveitarstjórnum.. Í 1. grein frumvarpsins er vísað er til náttúruverndarlaga og ekki er áætlað að fella þau úr gildi.
Með þessu ákvæði er verið að bæta verulega í eða auka vægi eignarnámsheimilda. Markmið og eðli málsins birtist með öðrum hætti í þessu frumvarpi en náttúruverndarlögum. Það er því nokkuð augljóst að hugsunin að baki þessu ákvæði er að taka nytjarétt og aðrar eignir nytjaréttarhafa og sveitarfélaga eignarnámi, því að öðrum kosti myndi ákvæði náttúruverndarlaga vera fyllilega nægjanleg heimild.
Vísað er til þess í skýringum við einstaka greinar að 8. gr. jarðalaga komi í veg fyrir að hægt sé að taka óbein eignarréttindi eignarnámi. Gott er að líta á hvað segir í umræddri 8. gr. jarðalaga:
Hlunnindi sem fylgja jörð eru eign jarðareiganda, nema undantekningar séu gerðar frá þeirri
reglu með lögum.
Óheimilt er að skilja hlunnindi frá jörð, nema undantekningar séu gerðar frá þeirri reglu með lögum.
Lítil vörn er í þessari lagagrein ef á reynir. Það hefur sýnt sig að gerðar hafa verið

breytingar á lögum sem farið hafa hljótt s.s. lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.
Með þessu ákvæði getur stjórn þjóðgarðs og ráðherra ákveðið að leysa til sín eignir sem sveitarfélög og nytjaréttarhafar hafa byggt og rekgið með eignarnámi.
Þessu er mótmælt harðlega og þetta eina atriði eru nægar ástæður til þess að hafna alfarið öllum hugmyndum um stofnun Hálendisþjóðgarðs skv. fyrirliggjandi frumvarpi. Skorað er á Alþingi að þessu frumvarpi verði vísað frá og varanlega verði hætt að sækja á nytjaréttarhafa með þessum hætti. Nóg er komið af tilraunum til að rýra rétt sveitarfélaga og nytjaréttarhafa innan miðhálendis Íslands.

II. KAFLI; Stjórnun Hálendisþjóðgarðs.
8. gr. Stjórn Hálendisþjóðgarðs og 11. gr. Rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs.
Sveitarstjórn Bláskógarbyggðar getur ekki fallist á að fulltrúar félagasamtaka eða áhugamannafélaga hafi svona mikla sérstöðu innan opinberrar stjórnsýslu, hvort sem um er að ræða stjórn þjóðgarðs eða umdæmisráð. Það er skoðun sveitarstjórnar Bláskógabyggðar að einungis lýðræðislega kjörnir aðilar, úr hópi sveitarstjórnarmanna og Alþingismanna, eigi að sitja í stjórn af þessu tagi. Mjög mikilvægt er að sveitarstjórnir hafi aukinn meirihluta í slíkri stjórn þar sem verið er að flytja málefni, sem sveitarfélögin hafa sinnt til þessa, inn á borð þessarar stjórnar. Það má þó færa sterk rök fyrir því, og er sveitarstjórn Bláskógarbyggðar því fylgjandi, að fulltrúi nytjaréttarhafa eigi að hafa aðkomu þar að, þar sem þeir aðilar hafa óbein eignaréttindi í afréttum innan þjóðlendna og hafa því mikla sérstöðu. Ef einhver aðili ætti að hafa rétt á að vera beinn þátttakandi í þessari stjórnsýslu utan lýðræðislega kjörinna fulltrúa, þá eru það nytjaréttarhafar sem eiga nytjarétt á afréttunum.
Það er lýðræðishalli að færa einstaka félagasamtökum og áhugamannafélögum þá stöðu að sitja í stjórn sem þessari. Það er aftur á móti sjálfsagt að slíkir aðilar hafi seturétt sem áheyrnarfulltrúar og geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri við stjórn.
Í grundvallaratriðum er sveitarstjórn Bláskógabyggðar mótfallin því að stjórnsýsluleg staða sveitarfélaga verði skert og skipulagsvald sveitarfélagsins tekið af sveitarstjórn og flutt í hendur fulltrúa annarra sveitarfélaga og sérhagsmunaaðila. Vegna þessara frumforsendna er sveitarstjórn Bláskógabyggðar andsnúin fyrirliggjandi hugmynd um stofnun Hálendisþjóðgarðs.

10. gr. Starfsemi stjórnar Hálendisþjóðgarðs. Gerð er athugasemd við lokamálsgrein 10. gr. frumvarpsins. Þar er ráðherra falið vald til að fella úr gildi skipun stjórnar og þá jafnframt skipun viðkomandi stjórnarmanna í umdæmisráði. Það vald hefur hann án þess að ákveðinn málsmeðferðarferill eigi sér stað, eða samráð við þá sem tilnefnt hafa fulltrúa í stjórn. Ákvörðunin gæti þá allt eins byggt á skoðun ráðherra og þá jafnvel gæti pólitísk afstaða ráðið för. Þetta ákvæði er allt of almennt og er í raun ótækt eins og það er orðað í þessu frumvarpi. Rétt er að benda á að 3. grein og 9. grein frumvarpsins um markmið þjóðgarðs og hlutverk stjórnar eru mjög almenns eðlis og því í orðanna hljóðan algerlega á valdi ráðherra hverju sinni að meta það hvort farið sé eftir markmiðum eða að stjórn sinni hlutverki sínu.

III. kafli; Stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs.
14. gr. Sveitarstjórn Bláskógabyggðar tekur undir álit hinnar þverpólitísku nefndar að þarna inn í vanti að gera ráð fyrir að um nýtingaráætlun sé að ræða. Vernd og nýting er mjög samofin og afar slæmt að nýting skuli ekki svo mikið sem ávörpuð í þessum kafla frumvarpsins. Það er í raun sett í vald ráðherra að setja nánari ákvæði um efni stjórnunar- og verndaráætlunar.
Athyglisvert er að stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skuli einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins. Rétt er að vekja athygli á því að ekki liggur fyrir skilgreining á hugtakinu „jaðarsvæði" í þessu frumvarpi, enda skal það sett síðar í vald ráðherra að

skilgreina hugtakið. Þetta er enn einn punkturinn sem sýnir hve þetta mál allt er illa undirbúið og illa fram sett. Á jaðarsvæði t.d. að geta náð langt niður í byggðir? Spurningum af þessu tagi verður að svara.
Enn eitt athyglisvert atriði í þessari grein er að í stjórnunar- og verndaráætlun skal koma fram almennt mat á því hvort og þá hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs. Ekki er kastljósi beint að uppbyggingu eða nýtingu. Samt er ein höfuð röksemd ráðherra að þjóðgarður hafi svo mikið aðdráttarafl að ferðamönnum muni fjölga stórlega við að heimsækja umræddan þjóðgarð.

15. gr. Málsmeðferð.
Athyglisvert er hvað mikil áhersla er í frumvarpinu á að valdefla ráðherra, þar sem hann getur gert breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun ef hann „telur" að áætlunin fari í bága við lög þessi eða reglugerð (sem hann sjálfur setur) um Hálendisþjóðgarð. Hér er endanlegt vald fært í hendur ráðherra, en enginn sérstakur farvegur eða málsmeðferð til stjórnar eða umdæmisráða ef slíkur ágreiningur kemur upp. Þetta verklag er algerlega óviðunandi og getur ekki talist lýðræðislegt.
Almennt gagnrýnir sveitarstjórn Bláskógabyggðar hvað vald ráðherra er mikið í þessu frumvarpi. Í raun getur hann nánast verið einráður með öllum þeim reglugerðum sem hann skal setja, sérstaklega í ljósi þess hvernig einstaka greinar þessa frumvarps eru óljóst orðaðar og skýringum og skilgreiningum ábótavant.

19. gr. Öryggi gesta.
Bent hefur verið á að útfærslu og viðræðum við viðbragðsaðila er ábótavant. Nauðsynlegt er að útfærsla og verksvið viðbragðsaðila séu skilgreind áður en lög sem þessi verði samþykkt. Það er algjör lágmarkskrafa að þessi mál séu á hreinu og hver og einn viti sína stöðu, hlutverk og skyldur. Einnig þarf að kostnaðarmeta þennan þátt, en það liggur ekki fyrir.

V. KAFLI; Starfsemi í Hálendisþjóðgarði, landnýting og þjónusta.
22. gr. Hefðbundnar nytjar. Í greininni er tekið fram að hefðbundin landnýting sé rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, enda sé nýtingin „sjálfbær". Hér er ekkert komið inn á það fyrirkomulag sem í gildi hefur verið um landbótaáætlanir og vottun afrétta til beitar. Er hér verið að aftengja það fyrirkomulag sem hefur verið í gildi og gefist vel? Hérna er mörgum spurningum ósvarað og forsendur vanreifaðar. Þetta er eitt af þeim málum sem er nauðsynlegt að hafa á hreinu, þannig að allir átti sig á því hver stefnan er. Sveitarstjórn Bláskógabyggðar getur ekki sætt sig við þessi vinnubrögð eða illa undirbúið upplegg sem kemur fram í þessari grein frumvarpsins.

Fjármál.
Sveitarstjórn Bláskógabyggðar vill benda á að fjöldi svæða hefur verið friðlýstur á undanförnum árum sem kalla þegar á mikið fjármagn. Það hefur nú þegar reynst ríkisvaldinu þungt í skauti að fjármagna þau verkefni sem stofnað hefur verið til, en mikilvægt er að fjárveitingavaldið tryggi nægjanlegt fjármagn til þeirra friðlýsinga sem þegar hefur verið stofnað til. Það er frumforsenda þess að umræddar friðlýsingar þjóni tilgangi sínum. Þá hefur umhverfisráðherra boðað stofnun nýs þjóðgarðs á Vestfjörðum sem stefnt er að að opna 17.júní í sumar. Sú stofnun hlýtur að útheimta mikla fjármuni ef vel á að vera. Sveitarstjórn Bláskógabyggðar gagnrýnir að ekki sé tekið mark á vinnu þverpólutískunefndarinnar. Í skýrslu hennar kom fram að ítarleg fjármálaáætlun sem taki til uppbyggingar og reksturs innviða þyrfti að fylgja frumvarpi um þjóðgarðinn.

Að lokum:
Eitt af helstu rökum ráðherra fyrir nauðsyn þess að stofna Hálendisþjóðgarð er að varðveita þurfi hálendið fyrir komandi kynslóðir. Verði frumvarpið að lögum eru núverandi stjórnvöld búin að

taka sér það valdi að binda hendur komandi kynslóða um það hvernig þær kjósa að nýta stóran hluta landsins. Það er ekkert við núverandi stjórnfyrirkomulag eða framtíðarsýn ríkis og sveitarfélaga er varðar hálendið sem gefur tilefni til að ætla að á næstu árum verði gengið svo nærri hálendinu að komandi kynslóðir geti ekki notið þess. Sveitarstjórn Bláskógabyggðar telur langt í frá að verið sé að hugsa um hag komandi kynslóða þegar teknar eru svo stórar og óafturkræfar ákvarðanir um það hvernig komandi kynslóðum ber að nýta landið.
Það er ljóst hverjum þeim sem les frumvarpið að megin tilgangur þess er að koma völdum og ákvörðunartöku á stórum hluta landsins í hendur fárra aðila.
Frumvarp líkt því sem hér er lagt fram er ekki til þess fallið að sátt verði um stofnun Hálendisþjóðgarðs, sem ætti að vera stolt þjóðarinnar.
Því leggst sveitarstjórn Bláskógabyggðar gegn framlögðu frumvarpi.

Virðingarfyllst,

SVEITARSTJÓRI BLÁSKÓGABYGGÐAR

Ásta Stefánsdóttir
Sveitarstjóri Bláskógabyggðar

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. Almennt

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 miðhálendislínu 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 Hálendisþjóðgarði, 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 færist frá staðbundnum stjórnvöldum til ráðherra. Í fyrri umsögnum Bændasamtakanna um tengd mál hefur því verið haldið fram að hálendismálum 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 sjálfbærniviðmið

Skv. 22. gr. frumvarpsins skal hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, 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 sjálfbæran 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 oftar en ekki í eigu bænda. Bændasamtökin gera alvarlegar athugasemdir við það að í frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð séu beitarréttindi bænda skilyrt við sjálfbærniviðmið 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 sjálfbærniviðmið liggi 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 nytjar líkt og veiði villtra fugla þyrftu þær einnig að vera í samræmi það sem heimilt er á nærliggjandi jörðum við landamerki þeirra, annars er hætta 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. stjskr. 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. lögþ. (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. Almannaréttur 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 almannaréttarkafla 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 almannaréttarákvæða 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 álitaefnum sem eftir standa.

Virðingarfyllst
f.h. Bændasamtaka Íslands

Guðrún Vaka Steingrímsdóttir

Dalabyggð

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd

Búðardal 14.01.2021
Mál nr. 2001001

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

Í 4. mgr. 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 segir að lögin byggist á þeim forsendum að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Samkvæmt yfirliti yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga sem vísað er til í sveitarstjórnarlögum og gefið var út 21. september 2018 með síðar uppfærslu frá 17. júlí 2020 er það á höndum sveitarfélaga að annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010.

Dalabyggð vill taka það fram að skýrt þarf að vera að skipulag, stjórnsýsla, umsjón, rekstur og ákvörðunartaka er varða eignir sveitarfélaga á hálendinu munu ekki færast úr höndum sveitarstjórna og íbúa sveitarfélaganna til fulltrúa annarra sveitarfélaga, félagasamtaka og/eða embættismanna. Þ.e. virða þarf lögbundið skipulagsvald sveitarfélaga ásamt hlutverki og skyldum sem fram koma í sveitarstjórnarlögum.

Heimsfaraldur af völdum COVID-19 hefur einnig sett strik í reikninginn hvað varðar fullnægjandi samráð m.a. við sveitarfélög sem eiga land að fyrirhuguðum Hálendisþjóðgarði og hvetur Dalabyggð stjórnvöld til skilvirkara samráðs en hefur verið í tengslum við verkefnið.

Sveitarfélagið Dalabyggð telur ekki tímabært að leggja fram frumvarp til laga um þjóðgarð á miðhálendi Íslands eins og málið stendur nú og tekur undir umsagnir og bókanir sveitarfélaga sem eru á sama veg.

SVEITARSTJÓRI DALABYGGÐAR

Kristján Sturluson
Sveitarstjóri Dalabyggðar

31.janúar 2021

Skrifstofa Alþingis
Umhverfis og samgöngunefnd Alþingis
Kirkjustræti 101 Reykjavík Alþingi – 150 Reykjavík

Frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð – athugasemdir

Undirritaður tekur ekki afstöðu með eða á móti frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð en vill benda á nokkur atriði sem taka þarf tillit til í umræðum og meðförum frumvarpsins í umhverfis og samgöngunefnd og á Alþingi.

Það þarf að skýra hvernig mörk fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarð eiga að vera gagnvart þjóðgarðinum á Þingvöllum. Á korti sem fylgir með frumvarpinu og sýnir möguleg mörk þjóðgarðsins fylgir hún þjóðlendulínunni sem er nokkuð inn í þjóðgarðinum á Þingvöllum. Miðað við þessi drög að afmörkun fer um tæplega fjórðungur norðurhluta þjóðgarðsins á Þingvöllum undir hálendisþjóðgarð. Nauðsynlegt er að skýra mörkin frekar á þessu svæði og laga þau að mörkum þjóðgarðsins á Þingvöllum. Enn fremur er nauðsynlegt að skýra frekar verklag og áætlanir á þeim svæðum þar sem þjóðgarðarnir liggja saman í framtíðinni.

Í kafla um fjármögnun og rekstartekjur er vikið að því að sértekjur eigi að standa undir hluta rekstrarkostnaðar. Nauðsynlegt er að skilgreina vel og afmarka hvaða þætti þjónustu eigi að innheimta gjöld fyrir og í hvað þau gjöld fara. Í núverandi lagaumhverfi er eingöngu hægt að nýta þjónustugjöld á þeim stað eða svæði þar sem þau eru innheimt sem setur skorður á hvernig slíkt fjármagn er nýtt til almenns rekstrar innan Hálendisþjóðgarðs. Til að mynda er ekki hægt að nýta gjöld sem innheimt eru í Skaftafelli eða Jökulsárlóni til rekstrar í Landmannalaugum, Kerlingarfjöllum eða öðrum stöðum.

Huga þarf vel að þessum þætti til að hægt sé að nýta þessa fjármuni vel og einnig til að tryggja hagkvæma nýtingu annars fjármagns sem sett verður til þjóðgarðsins. Það þarf einnig að skilgreina vel þá staði sem á að innheimta á þar sem ekki eru allir staðir fallnir til þess að standa undir innheimtu vegna kostnaðar við hana, árstíma eða fjölda ferðamanna. Líklegt má telja að innheimta þjónustugjalda fylgi þeim stöðum þar sem álagið er mest og flestir ferðamenn koma.

Að lokum þarf ekki fjölyrða um það fordæmalausa árferði sem ríkir um þessar mundir vegna Covid19 sem hefur komið niður á ferðaþjónustu og orsakað algert hrun í sértekjuöflun þjóðgarðanna. Þrátt fyrir að sértekjur geti gagnast vel við rekstur þá er óvissa mikil framundan hvenær ferðaþjónustan tekur við sér og hvernig hún muni þróast í kjölfar faraldursins. Áætlanagerð vegna sértekna á næstu árum verða því alltaf háðar miklum skekkjumörkum sem þarf að taka tillit til við gerð rekstraráætlana.

Athygli vekur að gert er ráð fyrir að starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs hafi forgang að störfum í nýjum Hálendisþjóðgarði þar sem hann mun taka yfir friðlýst svæði sem eru á vegum Umhverfisstofnunar t.d.

Friðlands að Fjallabaki og Kerlingarfjalla og hluta þjóðgarðsins á Þingvöllum. Nauðsynlegt er að huga að þessu þar sem það gengur ekki upp.

Að lokum vil ég ítreka að Þingvallanefnd hefur ekki fjallað um þessa umsögn eða komið að henni og eru skoðanir undirritaðs.

Virðingarfyllst

Einar Á.E.Sæmundsen
Þjóðgarðsvörður á Þingvöllum

Skrifstofa Alþingis
Umhverfis og samgöngunefnd Alþingis
Kirkjustræti 101 Reykjavík Alþingi – 150 Reykjavík

Frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð

151. löggjafaþing 2020-2021 - Þingskjal 461 – 369 mál

Hálendisþjóðgarður núna – hvers vegna?

– UMSÖGN OG SKOÐUN –

Fyrirliggjandi frumvarp til Hálendisþjóðgarð er að mínu mati of snemma á ferðinni og vanreifað mál. Stærsti þjóðgarður í Evrópu eða jafnvel heiminum sem þekur um 30% flatarmál heils lands er ekki ákvörðun sem tekin er með því að smella fingri. Ef frumvarpið verður samþykkt og ósk umhverfisráðherra verður að veruleika þá hefst tímabil mikillar ringulreiðar og stjórnsýslulegar óvissu. Þá á ég sérstaklega við hjá þeim sveitarstjórnum sem eiga staðarmörk innan marka fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs. Urmull ósvaraðra spurninga liggja í loftinu um hvað má og hvað má ekki í nýtingu á svæðum til ferðamennsku eða annarrar nýtingar, vetur sumar vor og haust. (sbr. Kafla um ákvæði til bráðabirgða) Stjórnsýsla hálendisþjóðgarðsins verður með um 70 manns sem mun taka til sín mikið fjármagn og velti ég fyrir mér hraða og lipurð mála sem þurfa að fá afgreiðslu í stjórnum þjóðgarðsins.

Gera verður ráð fyrir að nægar fjárheimildir og mannafli fylgi með til að geta fylgt eftir verndar og stjórnunaráætlununm eða reglugerðum þjóðgarðsins.

Ég velti fyrir mér hvernig verður háttað samstarfi eða samræmingu við aðrar stofnanir sem hafa lagalegt hlutverk á hálendi Íslands t.d. Minjastofnun, Skipulagsstofnun, Orkustofnun, Landsvirkjun, Vegagerðin og Landgræðsluna og aðrar slíkar. Spurningar eru gríðarmargar sem þarf að svara og vinnast hratt þar sem reglugerð um þjóðgarðinn á að vera tilbúin 1.september.

Ég tel að frumvarpið um Hálendisþjóðgarðurinn komi í bakið á sveitarfélögum, sem eiga aldalangan nýtingarétt á miðhálendinu. Sveitarfélögin hafa lagt í skipulagsáætlanir til þess að mæta nútímakröfum m.a. um sjálfbærni um nýtingu landsins til dæmis í þágu uppbyggingar atvinnu í héraði. Í ljós hefur komið að mikill meirihluti sveitarfélaga sem eiga land inn fyrir mörk fyrirhugaðs þjóðgarð mótmælir áætluninni og kemur ekki á óvart.

Landið sem er ætlað undir þjóðgarðinn er mest allt þjóðlenda, landsvæði sem orðið hefur eign ríkisins eftir áralanga vinnu og málaferli við heimamenn um allt land. Aldrei í þeirri vinnu minnist ég að rætt hefi verið um að gera þjóðlendur Íslands að þjóðgarði.

Sveitarfélög sem eiga staðarmörk sín á Miðhálendi Íslands hafa um árabil unnið markvisst að því að ná tökum á nýtingu á sínum landsvæðum með skipulagsáætlunum. Í skipulagsvinnu sem unnin var með stórum hópi fræðimanna og fulltrúum sveitarfélaga árin 1994-1999 og lauk með útgáfu og samþykktar „*Svæðisskipulag Miðhálendisins 2015*“, var lagður grunnur að skipulagsvinnu sveitarfélaganna sem þau hafa tileinkað sér og tekið upp á liðnum árum.

Vinnunni við svæðisskipulagið var hleypt af stokkunum árið 1994 af þáverandi umhverfisráðherra Össuri Skarphéðinssyni. Fyrirtækið Landmótun sf. sem ég átti þá, ásamt tveim öðrum var fengið til að stýra verkefninu. Ég man ekki eftir umræðu á vinnslutímanum um þjóðgarð á miðhálendinu.

Svæðisskipulag Miðhálendis Íslands lá fyrir í maí 1999 og var skipulag, sem byggði á ítarlegri grunnvinnu og skipulegu samráði við heimamenn og viðtæku samráði við hagsmunaaðila. Meðal niðurstaðna úr þeirri vinnu var ítarleg greining á landssvæðum hálendisins eftir landslagi og náttúruflokkum. Vinnan var mjög þétt og stóð yfir í fimm ár með tugum upplýsingafunda öll árin í héröðum sem öll liggja að hálendinu. Þar voru lagðar línur um uppbyggingu m.a. margskonar þjónustu við útivist og hagsmunaaðila.

Þessi undirbúningsvinna hefur síðan verið tekin inn í og samþykkt í aðalskipulag hjá öllum sveitarfélögunum sem áttu staðarmörk að miðhálendinu. Að lokinni vinnu við Miðhálendis skipulagið og í framhaldi af því aðalskipulags áætlanir sveitarfélaganna sem lágu að miðhálendinu var komin grundvöllur fyrir sveitarfélögin til þess að byggja upp atvinnutengda ferðaþjónustu heima fyrir. Sveitarstjórnir hafa unnið áfram með þessa sameiginlegu sýn. Friðun mikilvægustu náttúruverndarsvæðin yrði unnin í samráði við stjórnvöld umhverfismála. Sveitarstjórnum þurftu einnig að setja reglur um hefðbundnar nytjar á svæðum sínum í samráði við Landgræðsluna.

Mér finnst núverandi hugmynd umhverfisráðherra um Hálendisþjóðgarð vera eins og blautur klútur í andlitið á sveitarfélögunum sem stóðu að þessari vinnu og úrvinnslu þeirri sem á eftir fylgdi.
Með henni munu sveitarfélögin sjá áratuga undirbúningsvinnu heima fyrir ásamt tilfallandi kostnaði lagða til hliðar ásamt því að missa skipulagsvaldið yfir þeim svæðum sem falla innan sveitarfélaga marka og unnið hefur verið með í samræmi við svæðisskipulag miðhálendisins og í samræmi við skipulagslög.

Ég er kannski að halda á lofti gamaldags viðhorfum en ég er ekki í stjórnmálum – að standa við það sem gert hefur verið, um drengskap, og eftirfylgni – Ég geri mér fullkomlega grein fyrir að margt hefur breyst á liðnum rúm 20 ár – en samt horfir þetta svona við mér.

Fyrir mér stenst það ekki skoðun að sveitarfélögin hafi ekki verið að vinna í því að búa í haginn til þess að taka á í skipulegri nýtingu hálendisins.

Ágætur umhverfisráðherra hefur lengi haldið á lofti að hann ætlaði að koma amk. tveimur stórum málum í gegn áður en kæmi að Alþingiskosningum, annarsvegar lögum um Hálendisþjóðgarð sem þetta álit fjallar um og hins vegar lögum um Þjóðgarðastofnun.

Að mínu mati hefði hann gert mikið meira og betra gagn fyrir umhverfismál á Íslandi hefði hann valið að leggja í breytingar á stjórnunarstrúktúr og stjórnsýslu í umhverfismálum með frumvarp um Þjóðgarðastofnun. Umhverfismál koma víða fyrir í stjórnkerfi Íslands og sú stofnun sem þarf að byggja upp til að stjórna friðlýstum landssvæðum ætti að líka taka til annara ráðuneyta eins og mennta- og menningarmálaráðuneytis og kannski fleiri. (sbr. Þjóðgarðastofnun Bandaríkjanna)

„Þjóðgarðastofnun“ í þeim skilningi, ætti að vinna þvert á stofnanir ráðuneyta sem einskonar framkvæmdastofnun á sérsviðum sem tengist stjórnun landsvæða og uppbyggingu innviða og annaðist svæði sem eru menningarverndarsvæði og náttúruverndarsvæði hverskonar, hún gæti undirbúið stofnun og skipulag Miðhálendisþjóðgarðsins. Samlegðaráhrif og sérfræðiþekking gæti orðið umtalsverð

Einar E. Sæmundsen landslagsarkitekt FÍLA – á eftirlaunum, fv. Eigandi Landmótunar sf.

Eldvötn – samtök um náttúruvernd í Skaftárhreppi

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

sent á nefndasvid@althingi.is

Skaftárhreppi, 1. febrúar 2021

Varðar: Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð; þingskjal 461 — 369. mál

Eldvötn – samtök um náttúruvernd í Skaftárhreppi fagna fram komnu frumvarpi um Hálendisþjóðgarð og þakka þá miklu vinnu sem lögð hefur verið í framgöngu málsins. Samtökin styðja eindregið stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands og telja þá leið rétta og eðlilega til að standa til framtíðar vörð um þau miklu auðæfi sem við Íslendingar berum svo ríka ábyrgð á.

Engum blöðum er um það að fletta að styr hefur staðið um málið, enda snertir það mörg okkar persónulega vegna þeirra sterku hughrifa sem við höfum orðið fyrir á öræfunum. Eldvötn telja áríðandi að horfast í augu við þá hættu sem um rúmlega hálfrar aldar skeið hefur steðjað að svæðinu sökum stórtækra inngripa mannsins, en á þeim tíma, sem einungis er lítið augnablik í jarðsögulegu samhengi, hafa mörg óbætanleg skörðin verið hoggin í víðernin. Áríðandi er að slíku framferði linni og að þau sem eftir standa hljóti viðhlítandi vernd til framtíðar.

Eldvötn vekja sérstaka athygli á hinni góðu reynslu af Vatnajökulsþjóðgarði sem einhugur er um meðal íbúa í okkar sveit, Skaftárhreppi. Efasemdaraddir voru vissulega uppi í héraðinu fyrir stofnun hans, en reynslan er sú að þjóðgarðurinn hefur verið sterkt afl í atvinnuuppbyggingu svæðisins.

Nokkur atriði frumvarpsins telur stjórn Eldvatna áríðandi að taka til endurskoðunar, eigi Hálendisþjóðgarður að veita þá vernd og skila þeim árangri sem lagt hefur verið upp með. Verður hér stiklað á þeim helstu, að mati samtakanna.

Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar

Að mati Eldvatna er afar áríðandi að stjórnunar- og verndaráætlun (s&v) Hálendisþjóðgarðs sé bindandi fyrir skipulagsáætlanir sveitarfélaganna, sbr. lög um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007. Ekki blasir við hvað skyldi mæla gegn því fyrirkomulagi, en svo er að sjá að reynt hafi verið að girða fyrir helstu mögulega árekstra með sérákvæðum í lagafrumvarpinu, t.a.m. hvað byggingar innan þjóðgarðsmarka varðar – en samtökin telja þau þó ekki nægjanleg. Fleira getur komið til álita, t.a.m. stefna sveitarfélags um fjöldaferðamennsku, svo að dæmi sé tekið.

Ekki verður við þennan þátt skilið án þess að benda á að verði frumvarpið samþykkt í núverandi mynd hvað umræddan þátt varðar, þá myndi það veikja stöðu s&v á því svæði sem í dag tilheyrir Vatnajökulsþjóðgarði.

Gegnumgangandi virðist vera gert ráð fyrir því í frumvarpinu að s&v sé ríkjandi, og ekkert því til fyrirstöðu að skera með afgerandi hætti úr um það, þannig að yfir allan vafa verði hafið hvor áætlunin sé rétthærri ef til álitamála kemur. Um stefnumarkandi áætlun er að ræða og að mati samtakanna óeðlilegt að hún skuli eiga að lúta aðalskipulagi einstakra sveitarfélaga. Að þessu sögðu skorar stjórn Eldvatna á þingmenn að breyta ákvæðinu til baka, til betri vegar.

Skipulagsábyrgð á miðhálendinu

Á þessum tímamótum telja Eldvötn rétt að skoða sögu skipulagsmála á hálendinu; það hvernig fasteignagjöld af byggingum, þá ekki síst stöðvarhúsum vatnsaflsvirkjana, hafa orðið gróðalind fyrir sveitarfélögin í landinu, sem látin eru bera skipulagsábyrgð á stóru landflæmi sem úrskurðað hefur verið um að sé í sameign íslensku þjóðarinnar, s.s. þjóðlendur. Þetta fyrirkomulag hefur verið hvati fyrir sveitarstjórnir til að fórna verðmætu landinu og skerða um leið víðernin, í skiptum fyrir rekstrarfé.

Þessi mál telja Eldvötn áríðandi að endurskoða í heild sinni, og horfa m.a. til þess hvort réttmætt sé til að fámenn sveitarfélög hafi svo sterk völd langt frá byggð, á þjóðlendum.

Aðliggjandi þjóðlendur/ríkisjarðir

Stjórn Eldvatna beinir því til þingmanna að gera þær breytingar á frumvarpinu að þjóðlendur og aðrar ríkisjarðir sem liggja að hálendismörkum verði hluti þjóðgarðsins og myndi þannig sterkari heild. Á þetta hafa samtökin áður bent, þá með sérstaka áherslu á hluta Álftaversafréttar, austan Mýrdalsjökuls. Það landsvæði, sem myndar órofa heild með því sem fellur innan hálendismarkanna, stendur utan við af þeirri ástæðu einni að viðkomandi þjóðlenduúrskurður féll eftir að hálendislínan var dregin við gerð svæðisskipulags miðhálendisins skömmu fyrir liðin aldamót. Eldvötn skora á þingmenn að leiðrétta þessa skekkju samhliða stofnun Hálendisþjóðgarðs.

Orkunýting

Stjórn Eldvatna tekur undir fram komnar athugasemdir Landverndar hvað 23. grein frumvarpsins, um orkunýtingu varðar;

> Stjórn Landverndar tekur undir tillögu um að þau svæði á hálendinu þar sem eru virkjanir í rekstri verði skilgreind sem jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs og lúti ákvæðum í stjórnunar- og verndunaráætlunum. Hins vegar telur stjórnin að alls ekki megi heimila frekari virkjanir á Hálendinu nema mjög brýna nauðsyn beri til vegna raunverulegs skorts á orku í landinu og ekki séu aðrar leiðir færar til að afla nauðsynlegrar orku. Þá telur Landvernd einnig að mörk sem dregin hafa verið upp sem jaðarsvæði um virkjanir séu of rúm. Til dæmis telur stjórnin að þar sem Þjórsá rennur um þjóðlendur og þar sem ekki eru uppistöðulón eða virkjanamannvirki eigi áin og næsta umhverfi hennar að vera hluti þjóðgarðsins.
>
> Stjórn Landverndar leggur því til að 3., 4., 7. og 8. mgr. 23. gr. verði teknar út úr frumvarpinu þannig að hún orðist svo (feitletraðar eru breytingatillögur Landverndar):
>
> *„Skilgreina skal í reglugerð sem ráðherra setur jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs vegna orkunýtingar innan þeirra marka sem tilgreind eru í 1. málsl. 2. gr. 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* ***minniháttar*** *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.* ***Þessar breytingar mega ekki valda skaða á náttúru- og menningarminjum þjóðgarðsins.***
>
> *Heimilt er að starfrækja virkjanir innan marka Hálendisþjóðgarðs til sjálfsþurftar fyrir starfsemi í þjóðgarðinum enda samræmist þær verndarmarkmiðum þjóðgarðsins.*
>
> *Ekki er heimilt að starfrækja virkjanir innan marka* ***Hálendisþjóðgarðs eða setja upp nýjar á jaðarsvæðum hans.*** *Jafnframt eru nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar innan Hálendisþjóðgarðs.“*

Stýring ferðamanna

Eldvötn taka einnig undir það sjónarmið Landverndar í fram kominni umsögn þeirra, að ákvæði náttúruverndarlaga um almannarétt verði ríkjandi í þjóðgarðinum. Eldvötn telja einnig rétt að helstu ákvæði um umgengni og viðurlög við mögulegum brotum verði á einum stað, í náttúruverndarlögum, þannig að regluverk allt verði sem aðuskiljanlegast.

Í umræðu um Hálendisþjóðgarð hefur verið tíðræddur sá möguleiki sem hann getur gefið á aukinni ferðamennsku á hálendinu. Eldvötn telja að afar varlega skuli farið í þeim efnum og ekki hyggilegt að greiða aðgengi að hálendinu um of, þ.e. verðmæti þess liggja skv. rannsóknum ekki síst í víðernum og öræfaupplifun í fámenni. Samtökin leggja áherslu á að stýringu ferðamennsku innan þjóðgarðsins þarf að vanda og standa vörð um víðernin, öræfaupplifunina, fámennið og hráleikann. Umgengnin verði í sátt, með almannaréttinn sem grunnstef.

Að lokum

Eldvötn telja stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands vera góða leið til ábyrgrar náttúruverndar og mikið og kærkomið framfaraskref. Samtökin leggja áherslu á að standa þarf vörð um öræfin sem eina heild, og löngu tímabært að sá hluti hálendisins sem staðið hefur utan friðlýstra svæða fái þá lögformlegu stöðu, utanumhald og stýringu sem vera ber.

Hafa þarf hugfast að lagasetning er einungis ein varða á langri leið; að þjóðgarður er þess eðlis að vera í sífelldri mótun. Þá hvetja Eldvötn til þess að þeim þáttum frumvarpsins sem til bóta eru umfram núverandi fyrirkomulag á hálendinu verði hampað í umræðunni – og sameinast um að slípa til vankanta, þannig að hið mikla og þarfa verkefni hljóti brautargengi á Alþingi.

F.h. Eldvatna – samtaka um náttúruvernd í Skaftárhreppi



Ingibjörg Eiríksdóttir
formaður

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Dalvík, 31.janúar 2021

Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. Mál

Málsnúmer: 2012009

Hálendisþjóðgarður verður um ókomna tíð mikilvægasta framlag Íslendinga til heimsbyggðarinnar í náttúruvernd. Hálendi Íslands er ómetanleg gersemi sem hefur sérstöðu á heimsvísu hvað varðar náttúrulega fjölbreytni og víðerni sem verða æ dýrmætari auðlind í heimi sem breytist hratt. Nú stöndum við frammi fyrir tækifæri til þess að móta stefnu Hálendisins til framtíðar og því fögnum við frumvarpi umhverfisráðherra. Kannanir hafa sýnt að þjóðin vilji stofna til hálendisþjóðgarðs. Vissulega mun slíkt frumvarp líklega aldrei gera öllum til geðs og við svo stórtæk áform eins og þjóðgarðurinn er, verður lokaafurðin ávallt málamiðlun. Engin útfærsla er endanleg en mikilvægt er að stofna fyrirbærið Hálendisþjóðgarð hið fyrsta með tilheyrandi lagaramma. Þannig má tryggja að hálendi Íslands sé friðað á heildstæðan hátt í þágu komandi kynslóða frekar en sú tilviljanakennda bútafriðun sem hingað til hefur verið ríkjandi. Háværustu raddirnar gegn þjóðgarði koma enda frá sérhagsmunahópum um leið og verkefnið er í þágu fjöldans, jarðarinnar og framtíðar. Við erum flest sammála um gildi og mikilvægi verndunar miðhálendisins á þessum forsendum en svo fara litlu sérhagsmunirnir að rekast á okkur. Þá reynir á að stjórnmálamenn standi skör hærra, sjái vítt yfir og út fyrir sérhagsmuni augnabliksins.

Þjóðgarðurinn mun áfram tryggja almenningi aðgang að hálendinu en á sama tíma auka þjónustu og vöktun, fræðslu og uppbyggingu innviða. Slíkir innviðir skila sér beint til nærsamfélagsins og samlegðaráhrif í ferðaþjónustu og annarri þjónustu fylgja með auk þess sem þjóðgarðurinn verður akademía og kennslustofa á heimsvísu. Vatnajökulsþjóðgarður er skýrt dæmi um sterku samlegðaráhrifin enda hafa samfélög á Suðausturlandi notið góðs af starfsemi og aðdráttarafli þjóðgarðsins frá stofnun hans.

Hálendi Íslands er náttúruminjasafn á heimsmælikvarða og á að vera í eigu þjóðar og á ábyrgð þjóðar, en ekki sundurbútað í höndum ólíkra sveitarfélaga. Þannig getum við aðeins staðið vörð um það inn í framtíðina, en það er okkar eina hlutverk að vera landverðir og afhenda hálendið næstu kynslóðum til landvörslu.

Við undirritaðar skorum á þingheim að axla ábyrgð fyrir framtíðina og stíga þetta nauðsynlega skref til að vernda hálendi Íslands sem það Galapagos norðursins sem það er á veraldarvísu og láta ekki þetta einstaka tækifæri renna okkur úr greipum.

Virðingarfyllst,

Erla Guðný Helgadóttir, Kristín Helga Gunnarsdóttir, Helgi Geirharðsson, Gunnar Jónsson og Helga Erla Hjartardóttir

Eyjafjarðarsveit 04.02.2021

Umsögn um frumvarp til Hálendisþjóðgarðar, 369. mál.

Á 560. Fundi sveitarstjórnar Eyjafjarðarsveitar tók sveitarstjórn fyrir umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál

Bókun sveitarstjórnar sem er undir 11. lið á dagskrá er svohljóðandi:

Lagður er fram tölvupóstur dagsettur 11. desember 2020 frá nefndasviði Alþingis þar sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir til umsagnar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Sveitarstjórn Eyjafjarðarsveitar horfir jákvæðum augum til markmiða Hálendisþjóðgarðs sem fram koma í 3.grein frumvarpsins. Hinsvegar telur sveitarstjórn að töluvert þurfi að vinna með frumvarpið til að tryggja almenna sátt um það.

Sveitarstjórn vill benda á eftirfarandi atriði sem brýnt sé að útfæra betur en fram að því sé ótímabært að afgreiða frumvarpið til laga:

Sveitarstjórn telur að skipulagsvald sveitarfélaga skerðist í raun verulega með lagasetningunni. Þó jákvætt sé að nærliggjandi sveitarfélög samræmist um skipulagsmál innan hálendis í gegnum umdæmisráð sem bætir yfirsýn á svæðinu þá kemur mjög skýrt fram að umdæmisráðin hafi einungis tillögu- og umsagnarrétt er kemur að stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins. Stjórn þjóðgarðsins tekur síðan við tillögunum og hefur heimild til að breyta tillögunum, að undangenginni umsögn viðkomandi umdæmisráðs, áður en stjórn sendir tillögur sínar til ráðherra. Þá hefur ráðherra einnig rétt á að breyta stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins áður en hún er samþykkt. Í þessu samhengi ber að horfa til þess að áætlunin er megin stjórntæki þjóðgarðsins og umráð yfir henni fela sér veruleg völd sem snúa að mörgu öðru en skipulagsmálum eingöngu.

Orkunýting og orkudreifing eru verulega mikilvægir þættir fyrir landið allt og er umræðu um rammaáætlun ekki lokið. Ljóst er að verði frumvarp um Hálendisþjóðgarð að lögum mun það hafa í för með sér að frekari umræða um virkjanakosti rammaáætlunar verður allt að því óþörf og að þeir virkjanakostir sem nú eru í biðflokk og standa utan jaðarsvæða þjóðgarðsins fá ekki möguleika á að komast í orkunýtingarflokk. Þá er einnig vert að benda á að þó virkjanakostir sem ekki eru þegar í orkunýtingaflokki séu innan jaðarsvæða er ekki víst að þeir komi til greina enda fer ráðherra með lokaákvörðun á stjórnunar- og verndaráætlun sem einnig tekur til jaðarsvæða þjóðgarðsins. Sé horft til þess að aðferðarfræði verkefnisstjórnar rammaáætlunar byggist að nánast öllu leiti á náttúruverndarsjónarmiðum og ekki hafi verið tekið tillit til hagkvæmni eða samfélagslegra sjónarmiða í þeirra vinnu er vert að hafa miklar áhyggjur af þessu. Þá er mikilvægt að benda á að innan þjóðgarðsins mega ekki rísa háspennulínur utan jaðarsvæða og hefur það veruleg áhrif á framtíðarmöguleika til að efla dreifingu raforku um hálendið og þannig raforkuöryggi landsins alls.

Í frumvarpinu kemur fram að óheimilt sé að reka atvinnustarfsemi innan hans án þess að gerður sé um það tímabundinn samningur við þjóðgarðinn og í samráði við viðkomandi umdæmisráð. Ráðherra

á að setja reglugerð um nánari skilyrði fyrir þessu. Hér er stórum spurningum ósvarað og hætt við að slíkar reglur muni draga úr getu lítilla staðbundinna þjónustuaðila, sem oft skila miklu til nær samfélaganna, til að keppa við stóra þjónustuaðila sem flestir hafa höfuðstöðvar sínar á höfuðborgarsvæðinu ef til dæmis til útboðs á þjónustu eða einkarétt til nýtingar á landsvæði er að ræða. Standa þarf vörð um að slíkar reglur séu útfærðar fyrst og fremst með byggðarsjónarmið nær samfélaganna að leiðarljósi auk umhverfissjónarmiða.

Aðkoma félagasamtaka í stjórn og umdæmisráðum má teljast óæskileg með öllu en brýnt er að þegar um svo stór hagsmunamál er að ræða bæði fyrir þjóðina í heild sem og fyrir nær samfélögin sjálf þá komi eingöngu kjörnir fulltrúar að ákvarðanatökum. Eðlilegt er, og krafa ætti að vera á, að samráð sé haft við félagasamtök á viðkomandi svæði en að kjörnir fulltrúar séu engu að síður einir með atkvæðarétt um þær afgreiðslur sem fyrir liggja hverju sinni.

Vald ráðherra er verulegt í framsetningu frumvarpsins en þó svo að ekki þurfi að draga í efa heilindi núverandi ráðherra til málsins þá má leiða líkur að því að í framtíðinni þurfi aðrir og óreyndari ráðherrar að reiða sig með auknu mæli á embættismannakerfið í kringum. Því er erfitt að horfa til þess að við lagasetninguna séu viðamiklar útfærslur enn eftir sem útfærða á með reglugerðum á síðari stigum. Á þessum tímapunkti er því ekki með nokkru móti hægt að átta sig á heildaráhrifum frumvarpsins hvorki fyrir þjóðina í heild né fyrir þau sveitarfélög sem aðild munu eiga að þjóðgarðinum.

Þrátt fyrir að sveitarstjórn telji frumvarpið ekki tilbúið til afgreiðslu á þessu stigi þá má engu að síður horfa til þess að hugtakinu þjóðgarður fylgja engu að síður ýmis tækifæri. Má þar til að mynda nefna ferðaþjónustu, stýringu á umferð og uppbyggingu þjónustumiðstöðva í sátt við náttúru.

Með þjóðgarðinum er hægt að samræmast um sýn á stórum svæðum umdæmisráða og þá uppbyggingu sem þar mun fara fram en fyrst þarf að tryggja að frumvarpið sé afgreitt með almennri sátt um hugmyndafræði og heildaráhrif þess og ganga úr skugga um að engar efasemdir séu um heildaráhrif þess.

Að þessu sögðu leggst sveitarstjórn Eyjafjarðarsveitar gegn því að frumvarpið sé afgreitt í núverandi mynd.

Fyrir hönd sveitarstjórnar Eyjafjarðarsveitar
Finnur Yngvi Kristinsson
Sveitarstjóri, Eyjafjarðarsveit

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
[nefndasvid@althingi.is]

Reykjavík 30. Janúar 2021

Athugasemdir Ferða- og útivistarfélagsins Slóðavinir vegna frumvarps til laga um hálendisþjóðgarð

(151. Löggjafarþing 2020-2021. Þingskjal 461, mál nr. 369)

Um Slóðavini

Ferða- og útivistarfélagið Slóðavinir var stofnað 2008. (www.slodavinir.is)

Slóðavinir er félag fyrir fólk sem áhuga hefur á ferðalögum um landið á vélhjólum. Ekki síst fáfarnari jeppavegum og slóðum á hálendinu og jöðrum þess.

Árlega stendur félagið fyrir fjölda viðburða fyrir félagsmenn.
Yfir sumarið er farið í lengri og styttri ferðir, en yfir vetramánuðina eru haldin námskeið og fundir.
Félagið hefur látið til sín taka í hagsmunagæslu fyrir ferðafólk á vélhjólum og hefur meðal annars fundað með ráðherrum, starfsmönnum stofnana og fengið erlenda sérfræðinga hingað til lands til að ræða við embættismenn stjórnsýslunnar um nauðsyn og aðferðir við stjórnun þeirrar auðlindar sem slóðakerfi Íslands er.
Slóðavinir sátu í vinnuhóp Umhverfisstofnunar, sem vann stöðumat um hugmyndir vélhjólafólks að framtíðarskipulagi á aðstöðu og lagaumhverfi sem uppfyllir þarfir þeirra sem aka um á vélhjólum - með það að markmiði að sporna gegn utanvegaakstri.
Slóðavinir leggja mikla áherslu á það við félagsmenn að þeir gangi vel um náttúruna og sýni henni og öðrum ferðalöngum ítrustu tillitssemi.

Yfirlýst markmið félagsins eru:

- *að gefa gott fordæmi um umgengni með jákvæðri eftirbreytni og umræðu um náttúruvernd.*
- *að standa vörð um tilvist og akstur á torleiðum, þjóðleiðum og vegslóðum, hvort sem er á lág- eða hálendi í samræmi við lög.*
- *að vernda og viðhalda akstursleiðum í þágu landnýtingar fyrir vélknúin farartæki.*
- *að útbreiða og efla notkun vélhjóla sem almenningsíþrótt, heilsusamlega heilsurækt og útiveru.*
- *að auka þekkingu félagsmanna sem og almennings, fjölmiðla, stjórnvalda og landeigenda á ferðalögum og útivist þeirra sem aka um á vélhjólum.*
- *að miðla upplýsingum um torleiðir, þjóðleiðir og vegslóða til félagsmanna.*
- *að gæta hagsmuna félagsmanna varðandi búnað og annað er lítur að vélhjólum i samráði við viðkomandi yfirvöld.*

Afstaða Slóðavina til frumvarpsins

Slóðavinir leggjast alfarið gegn framkomnu frumvarpi til laga um stofnum hálendisþjóðgarðs í þeirri mynd sem á því er nú.

Víða í frumvarpinu er framsetning með þeim hætti að það gengur þvert á viðteknar leikreglur lýðræðisins. Erfitt er að sjá fyrir sér að slíka framsetning myndi líðast við gerð almennra laga í landinu. Útfærsla mikilvægra þátta er víða ábótavant í frumvarpinu og oftar en ekki afgreidd á þann hátt að ráðherra semji um þau reglur síðar, sýnist honum svo. Ráðherra eru því gefin óhemju mikil völd inn í framtíðana án aðkomu annarra hagsmunaaðila, „telji“ hann þörf á.
Honum er m.a. gefið vald til þess að stækka garðinn, setja reglur sem ná til jaðarsvæða garðsins og stöðva akstur alfarið eða tímabundið á vegum og slóðum, eða setja á reglur um aðgengi almennt. Lítil höft eru á því hvað ráðherra þarf að leggja fram sem rök eða ástæðu, annað en að hann „telji“ að aðgerða sé þörf.
Hvað varðar utanvegaakstur telja Slóðavinir, að oftast sé betra er að halda torfærum slóðum og jeppavegum opnum, en að illa ígrundaðar lokanir ná fram að ganga.
Í frumvarpinu er algjörlega óskilgreint hvaða takmörkun er á valdi starfsmanna garðsins, eins og þjóðgarðsvarðar og landvarða.

Það verður ekki undir því setið að stjórnvöld reyni að keyra í gegn mál af þessari stærðargráðu án ítarlegri umræðu í þjóðfélaginu og ítarlegu samtali við hagsmunaaðila og félagasamtök núverandi „neytenda“ þessa víðáttumikla svæðis. Hvað þá að ekki eru lögð fram gögn sem styðja þær fullyrðingar sem settar eru fram í frumvarpinu um nauðsyn slíks hálendisgarðs. Engin gögn eða áætlanir eru heldur lagðar fram um það hvernig fjármagna skuli svo viðamikla starfsemi. Þá er enga umfjöllun að sjá um það hvers vegna núverandi stjórnskipulag sem bundið er m.a. í náttúruverndarlög teljist ekki nægja til handa náttúruverndar á þessu svæði.
Slóðavinir telja að miklu frekari gagnaöflun þurfi til og mun meiri reynsla þurfi að fást frá rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs áður en lengra er haldið. Þar eru enn fjölmörg álitamál sem enn hefur ekki verið leyst úr. Má þar sem dæmi nefna þá ólíkinda framvindu sem verið hefur í kringum aðgengi og umferð í Vonarskarði.

Í röðum okkar félagsmanna eru margir einstaklingar sem stundað hafa ferðalög á hálendi íslands í áratugi. Bæði gangandi, ríðandi, skíðandi, á reiðhjólum eða akandi á jeppum, vélhjólum eða vélsleðum. Það er mál þessara aðila að umgengnin á hálendinu hefur batnað mjög frá því sem var um miðja s.l. öld og staðan hvað það varðar aldrei verið betri.
Þetta hefur gerst m.a. með fræðslu til ferðamanna og almennings. Þetta má að stóru leiti þakka fræðslu frá áhugamannafélögum eins og Slóðavinum og Ferðaklúbbnum 4x4, sem hafa lagt mikla vinnu í að hlúa að hálendinu (mótorhjólaskógurinn) og fræða sína félagsmenn og almenning um ábyrga ferðamennsku.

Slóðavinir telja að hálendisþjóðgarður, eins og hann er settur fram í þessu frumvarpi, með þeirri stjórnsýslu sem boðuð er, muni á engan hátt bæta þar betur um.
Líklegra er að draga muni úr öflugu starfi, áhuga og samstöðu hjá grasrótar- og áhugamannahópum, sem á margan hátt hafa sinnt hálendinu af álúð, og drifið áfram og viðhaldið þeirri hugarfarsbreytingu sem orðið hefur undanfarna áratugi hjá íslensku ferðafólki gagnvart ferðalögum á hálendinu og umgengni við náttúruna þar.

Slóðavinir vilja eins og aðrir, viðhalda og bæta stöðuna á hálendinu. Við viljum vernda náttúruna svo við og aðrir, geti notið hennar áfram í framtíðinni. Við viljum rétt eins og aðrir að náttúran njóti vafans.
Slóðavinir telja hins vegar að stofnun hálendisgarðs af þessari stærðargráðu hvað snertir hvoru tveggja, landfræðilega og stjórnsýslulega, sé ótímabær og bæti litlu við núvernandi fyrirkomulag.
Í þessu sambandi vilja Slóðavinir taka sem dæmi, að til fjölda ára hefur utanvegaakstur verið alfarið bannaður á öllu landinu og við því liggja viðurlög. Það hefur samt ekki losað okkur undan því að enn keyra ferðamenn við og við utan vega - því miður. Það hefur sýnt sig að mun algengara er að erlendir ferðamenn geri slíkt en hinn almenni íslenski ferðamaður. Þar skiptir auðvitað sköpum meiri þekking íslenskra ferðamanna á málinu.
Efla þarf fræðslu til ferðafólks. Ekki síst að gera hana markvissari gagnvart erlendum ferðamönnum við komu þeirra til landsins.

Slóðavinir leggja til að áfram verði stuðst við núverandi stjórnskipulag og frumvarpið verði tekið til gagngerrar endurskoðunar. Fræðsla og upplýsingagjöf er mun líklegri til að verja náttúruna fyrir skaða en boð, bönn og flókin stjórnsýsla, og alveg örugglega mun ódýrari kostur samanborið við þá stofnun sem boðuð er í framlögðu frumvarpi.

Hér meðfylgjandi sem hluti af okkar umsögn, er umfjöllun Slóðavina á einstökum greinum frumvarpsins í þeirri röð sem greinarnar eru í frumvarpinu.

Slóðavinir er félagsskapur nokkur hundruð áhugamanna um ferðalög á hálendinu og förum við vinsamlegast fram á að Ferða- og útivistarfélagið Slóðavinir verði haft með í samráði við frekari vinnslu frumvarpsins.

Virðingarfyllst, f.h. Ferða- og útivistarfélagsins Slóðavinir

_____

Halldór Sveinsson

formaður Ferða- og útivistarfélagsins Slóðavinir

Umfjöllun slóðavina um einstakar greinar frumvarps til laga um Hálendisþjóðgarð

2. gr.

Gert er ráð fyrir að ráðherra taki ákvörðun um friðlýsingu þjóðgarðsins, m.a. til stækkunar garðsins. Ráðherra hefur hér of víðtækar heimildir. Ekki síst í ljósi þess að um þriðjungur landsvæðis íslands er undir. Sama gildir um heimild ráðherra að stækka þjóðgarðinn.
Svo stórtækar ákvarðanir eiga eins og aðrar slíkar að heyra beint undir Alþingi.

3. gr.

Í 2., 3. Og 4. tölulið er talað um að auðvelda aðgengi almenningis að svæðinu.
Slóðavinir hafa áhyggjur af því að hér sé verið að leggja upp með mögulegar auknar takmarkanir á vélknúinni umferð frá því sem verið hefur. Félagar í Slóðavinum hafa um árarаðir ferðast um hálendið á vélhjólum og snjóhjólum jafnt að sumri sem að vetri. Slóðavinir telja mikilvægt að fram komi í orðum og skýrt sé tekið fram, að vélknúin umferð teljist útivist (FERÐA- og ÚTIVISTARfélagið Slóðavinir).
Við höfum vissulega skilning á því að mörgum finnst hávaðatruflun af vélknúinni umferð, og reynum við í hvívetna að sína tillitsemi við annað ferðafólk. Vert er í þessu sambandi að geta þess að nú þegar eru hljóðlátir rafmótorar að riðja sér til rúms og hávaðamengun frá þessum ökutækjum heyrir brátt sögunni til.
Slóðavinir leggja áherslu á að ekki verði þrengt að heimildum til vélknúinnar umferðar almennings og forðast verður í lengstu lög að sú einstaka ferðamenning sem þróast hefur hér á landi hjá einstaklingum verði fórnað á altari ofverndunar vegna hræðslu við aukna atvinnumennsku í ferðageiranum.
Hin einstaka ferðamenning landans er einmitt það afl sem hefur flutt áhuga á ferðamennsku og náttúru landsins til yngri kynslóða í gegnum tíðina. Greina verður skýrt í lögum og reglugerðum á milli umferðar í atvinnuskyni og svo heimildar almennings til umferðar um svæðið.

10. gr.

Þar segir að „Ráðherra getur fellt skipun stjórnar úr gildi...“
Hér er ráðherra gefið færi á að grípa inn í ef stjórn uppfyllir ekki skyldur sínar.
Hér er enn og aftur ráðherra gefið óþarflega mikið vald yfir stjórn þjóðgarðsins. Þetta þarf að tóna niður svo frumvarpið gæti að eðlilegri lýðræðislegri valddreifingu.

11. gr.

Í greininni er gefin kostur á að í reglugerð megi fjölga svæðisráðum og fjölgað verði í stjórn sem því nemur. Þar með minnkar þegar lítið vægi útivistarfélaga í stjórn. Slóðavinir telja að stjórnskipulegt umhverfi þjóðgarðsins sé ákveðið með lögum en ekki þannig að ráðherra geti mögulega notað þetta sem tól til að hafa áhrif á ákvarðanatöku eða valdahlutföll.

12. gr.

Hér er umdæmisráðum ætluð mörg verkefni en hvergi hafa ráðin hið minnsta vægi í endanlegum ákvörðunum. Enn og aftur er ráðherra allsráður um endanlegar ákvarðanir. Slóðavinum þætti ekki óeðlilegt að umdæmisráðin fengju meira vægi í ákvarðanatöku ýmis mála.

13. gr.
Forstjóra ber að ráða þjóðgarðsverði sem svo eiga að sjá um að framfylgja þeirri stefnu sem stjórn og forstjóri setja. Ráðherra skipar forstjóra, sem svo ræður þjóðgarðsverði. Enn og aftur er allt ákvörðunarvald í beinni tengingu til ráðherra.
Hér sjá Slóðavinir fyrir sér að dreifa mætti valdi með því að láta umdæmisráðum eftir að skipa sér þjóðgarðsvörð.

14. gr.
Í þessari grein er fjallað um meginstjórntæki Hálendisþjóðgarðsins - Stjórnunar- og verndaráætlun. Upp eru talin helstu atriði sem skulu tilgreind í áætluninni. Má þar m.a. nefna:

- *…stefnu stjórnar um staðsetningu og fyrirkomulag gestastofa og þjónustustöðva…*
- *…fyrirkomulagi á samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu*
- *…fjallað skal um* ***umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu****, not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum.*
- *…áætlun skal ná til* ***jaðarsvæða*** *þjóðgarðsins*
- *…****hvort*** *og þá hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi*

Í síðustu setningu þessarar greinar segir svo:

„Ráðherra skal með reglugerð setja nánari ákvæði um efni stjórnunar- og verndaráætlunar“

Slóðavinir geta ekki á nokkurn hátt séð að það sé eðlilegt fyrirkomulag í lýðræðisríki að frumvarp innihaldi ekki nákvæmari upplýsingar um „MEGINSTJÓRNTÆKI“ þjóðgarðsins.
Slóðavinir telja að meginreglur og stefna verndaráætlunarinnar þurfi að liggja fyrir áður en frumvarpið verður lagt fram. Það er algjört grundvallarmál að fyrir liggi áætlanir um umferð almennings og aðgengi að garðinum.
Ef frumvarpssmiðir treysta sér ekki til þess að klára þá vinnu og láta fylgja með frumvarpinu, þá væri eðlilegara að öll 14. gr. þyrfti umfjöllun hjá Alþingi.
Annars væri verið að gefa ráðherra óútfylltan tékka varðandi fjölda atriða og setja málið í heild í fullkomna óvissu.

Slóðavini rennur í grun að mögulega sé þetta sett svona fram svo ráðherra geti einmitt haft þetta eins og honum sýnist, og þá er raunverulegur möguleiki á því að áhersla þjóðgarðsins verði á að fækka slóðum, sem mun hafa í för með sér verulega takmörkun á aðgengi almennings að hálendinu að sumri til. Þá er einnig mögulegt að takmarkanir verði settar á heimildir til aksturs á snævi þöktu landi, sem rýra munu mjög aðgengi almennings að hálendinu að vetri til.

Slóðavinir geta á engan hátt fallist á frumvarp sem er svo óljóst hvað varðar stefnu og markmið.

15. gr.
Umdæmisráð hafa aðeins rétt til umsagnar á tillögum stjórnar til breytinga á stjórnunar- og verndaráætlun. Hér kemur enn og aftur í ljós hve lítil valddreifingin er í stjórnun þjóðgarðsins.
Ráðherra hefur hér endanlegt vald til að samþykkja eða hafna.
Þegar hafa komið upp vandamál í sambærilegu stjórnskipulagi Vatnajökulsþjóðgarðs þar sem tillögum svæðisráðs var beinlínis hafnað. Þar er raunverulegt víti til varnaðar.

16. gr.
Í þessari grein er ráðherra enn og aftur gefin heimild til þess síðar „...að setja í reglugerð nánari ákvæði um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana."
Slóðavinir leggjast gegn svo miklu ráðherravaldi í svona viðamiklu máli.

18. gr.
Greininni fjallar um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.
Enn og aftur er það ráðherra sem getur síðar sett í reglugerð heimildir um bann við akstri vélknúinna ökutækja allt árið um kring.
Slóðavinir telja þetta vera með öllu óeðlilegt að ekki liggi þegar fyrir einhver vísir að mögulegum skilyrðum fyrir slíku banni.
Að mestu leiti taka núverandi náttúruverndarlög á þessum efnisatriðum, en þó er sú breyting gerð á að í útgáfunni sem hér birtist eru gerðar strangari kröfur, m.a. með því að fella út samráð við útivistar- og ferðaþjónustusamtök. Það er með öllu óljóst og órökstutt hvers vegna núverandi náttúruverndarlög nægja ekki í þessu tilviki. Þessi grein kemur á tvöföldu regluverki varðandi t.d. tímabundnar lokanir.
Slóðavinir benda einnig á það að Í raun er stofnum slíks þjóðgarðs óþörf og engin augljós ástæða fyrir því að hefta skuli för almennings um hálendið á vélknúnum ökutækjum í tómstundarskyni, enda er að sögn frumvarpinu fyrst og fremst ætlað að veita aukinni umferð ferðaþjónustunnar mótspyrnu.
Slóðavinir sætta sig ekki við þetta og leggja til að núverandi náttúruverndarlög verði látin gilda óbreytt.

21. gr.
Í greininni er fjallað um leyfisveitingar fyrir skipulögðum viðburðum innan garðsins.
Gera þarf betri grein fyrir því um hvernig viðburði er átt.
Slóðavinir hafa oft verið með skipulagðar ferðir inn á hálendið með tilheyrandi samkomum í ferðaskálum. Til þess nýta félagsmenn ýmis tæki eins og jeppa, vélhjól og kerrur.
Óeðlilegt þætti að slíkt væri sérstaklega leyfisskylt og myndi að okkar mati flokkast undir ofstjórn.
Slóðavinir leggja til að þetta verði skýrt nánar í greininni.

23. gr.
Greinin fjallar um orkunýtingu.
Slóðavinir leggjast hvorki gegn né eru sérlega hlynntir virkjanaframkvæmdum.
Slóðavinir eru hins vegar ekki hlynntir uppbyggðum hálendisvegum sem oft eru tengdir slíkum framkvæmdum. Þeir auka frekar umferð og „plata" inn á svæðið vanbúna ferðamenn. Að okkar mati er best að aðkoman inn á hálendið sé tiltölulega torfær þar verði þá seint mikil mannmergð. Það tryggir í raun að hálendið haldi sínu aðdráttarafli sem afskekkt víðerni.
Óbyggðir hafa ótvírætt aðdráttarafl. Einn af stærri kostum hálendisins er hinn mikli fjöldi slóða sem þar liggja. Þeir eru í raun ómetanlegur fjársjóður fyrir þá sem vilja njóta þessa svæðis með reglulegu millibili. Hálendið er stórt og mannsævi dugir ekki til þess að upplifa það allt á tveimur jafnfljótum. Veður eru oft válind á hálendinu og það er ekki öllum stundum öruggt fyrir gangandi ferðalanga að ferðast þar um. Mjög margir, í áratugi, hafa nýtt sér torfarnar gamlar slóðir á hverju sumri og heimsótt sína uppáhalds staði á sínu vélknúna ökutæki. Það væri mikil afturför fyrir þennan hóp að komast ekki leiðar sinnar lengur vegna illa ígrundaðara lokana á slíkum slóðum.
Torfarnar lágstemmdar vegslóðir á hálendinu raska lítið sem ekkert stöðu einstakra svæða sem óbyggðum víðernum. Slóðavinir telja það nauðsynlegt að það komi fram með skýrum hætti í frumvarpinu.

25. gr.
Í greininni er fjallað um eftirlit í Hálendisþjóðgarðinum.
Tiltekið er að þjóðgarðsverði er heimilt að loka öllu svæðinu, eða hluta ef hann telur að dvöl manna hafi áhrif á lífríki, jarðmyndanir, landslag eða menningarminjar. Slóðavinir telja að greinin feli í sér frekar opnar heimildir fyrir þjóðgarðinn til eftirlits og takmarkana. Fáar skýringar fylgja greinargerðinni og því hætta á að það leiði til þess að valdsvið þjóðgarðsvarða verði beitt með full rúmum hætti. Skýra þarf betur í hverju heimildir starfsmanna þjóðgarðsins felast. Eins og frumvarpið er sett fram er hlutverk þjóðgarðsvarða sambærilegt við öryggisverði í stórmörkuðum. Ekki er hægt að sætta sig við slíkt enda þjóðgarðurinn mjög stór hluti af landinu og meginregla náttúruverndarlaga byggir á því að umferð og dvöl á svæðinu er almennt heimil. Bent er á að starfsmenn þjóðgarðs hafa enga þjálfun eða forsendur til að koma fram sem einhvers konar laganna verðir. Eðli málsins samkvæmt geta brot gegn reglum haft afleiðingar, en viðurlög byggja jafnan á rannsókn og umfjöllun á fjölda þátta. Heimildir sem starfsmönnum þjóðgarðs eru gefnar, fela í raun í sér lögreglu-, rannsóknar- og dómsvald, verði aðila vísað úr þjóðgarðinum. Gott er að hafa í huga að vegna stærðar þjóðgarðsins er brottvísun mjög íþyngjandi.

28. gr.
Land- og þjóðgarðsvörðum er veitt heimild til að stöðva för fólks og faratækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð. Hér er gengið enn lengra en í 25. gr. í tengslum við rannsóknar- og dómsvald. í 28. gr. frumvarpsins eins og hún er orðuð er starfsmönnum gefin heimild til að koma í veg fyrir för fólks byggt á einstaklingsbundinni matskennd starfsmanna. Slíkt er ekki hægt að sætta sig við.

30. gr.
Í greininni er fjallað um refsiábyrgð. Slóðavinir telja að viðmið sem sett eru fram í frumvarpinu til ákvörðunar um sekt séu bæði óskýr og byggi um of á einstaklingsbundnu huglægu mati.
Slóðavinir telja að ákvæði um upptöku á „vélknúnum ökutækjum“ sé brot á jafnræðisreglunni.
Þarna er eigendum vélknúinna ökutækja gerð strangari refsing en annarra sem hugsanlega valda alvarlegum spjöllum. Slóðavinum þykir einsýnt að sú staðreynd að „vélknúin ökutæki“ eru sérstaklega nefnd í þessari grein, sé til marks um þær áherslur sem eru undirliggjandi hjá frumvarpssmiðum.
Varðandi aðrar refsingar, þá þykir Slóðavinum það fráleitt endurspegla alvarleika brots að senda einstakling í fjögura ára fangelsisvist fyrir að lenda flugfari í leyfisleysi innan þjóðgarðsins.

31. gr.
Hér er fjallað um þær reglugerðir sem ráherra skuli setja eða sé heimilt að setja eftir að frumvarp verður að lögum.
Þessi grein endurspeglar í raun sérstöðu þessa frumvarps hvað varðar framsal valds til ráðherra í velflestum greinum frumvarpsins. Af þessum völdum er frumvarpið mjóg óljóst á köflum og í raun engin leið að gera sér fulla grein fyrir raunverulegum áhrifum frumvarpsins.
Síðast í 31. gr. er svo klykkt út með því að gefa ráðherra heimild til að setja síðar í reglugerð nánari ákvæði um „Framkvæmd laga þessara *að öðru leyti*“.

Slóðavinir gera athugasemd við allar mgr. 31. gr. hvað varðar að í þeim liggja þær upplýsingar sem helst hefðu þurft að liggja fyrir svo mögulegt sé að taka frumvarpið til efnislegrar skoðunar og mögulegt verði fyrir alþingi og allan almenning að mynda sér marktæka skoðun á málinu.

Alþingi
bt. Umhverfis- og auðlindanefnd
Alþingishúsinu v. Austurvöll
150 Reykjavík

Ferðafélag Íslands
Mörkinni 6 - 108 Reykjavík
www.fi.is

Reykjavík, 28. janúar 2021

Umsögn Ferðafélags Íslands um frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð

Inngangur:

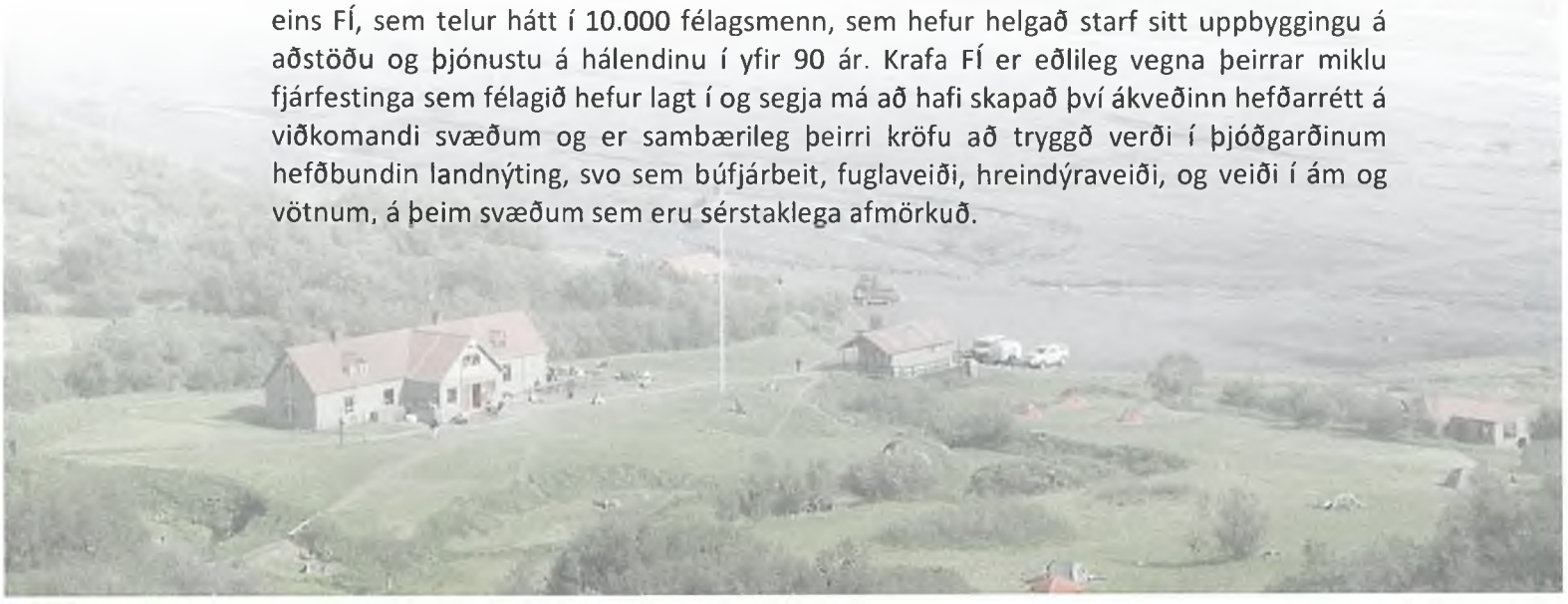
Allt frá stofnun Ferðafélags Íslands (FÍ) árið 1927 hefur markmið félagsins verið að hvetja Íslendinga til ferðalaga um eigið land og greiða fyrir þeim. FÍ hefur jafnframt lagt áherslu á miðlun þekkingar á náttúrunni og að fræða þátttakendur í ferðum félagsins og allan almenning um náttúru landsins. Félagið hefur því leitast við að standa vörð um möguleika fólks á að ferðast um landið og njóta þess sem náttúra Íslands hefur uppá að bjóða. FÍ telur að stofnun þjóðgarða og friðlýsingar í tengslum við þá sé mikilvæg leið til að tryggja að hin einstaka náttúra landsins fái staðið óspillt fyrir komandi kynslóðir að njóta. Á sama hátt er mikilvægt að þær reglur sem munu gilda um dvöl og för í þjóðgörðum séu til þess fallnar að tryggja rétt almennings til að ferðast um landið og njóta útivistar þar. FÍ telur framlagt frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð jákvætt framlag til náttúruverndar og útivistar.

Ferðafélag Íslands hefur mikilla hagsmuna að gæta á miðhálendi Íslands enda á og rekur félagið fjölmarga skála á því svæði sem fyrirhuguðum hálendisþjóðgarði er ætlað að ná yfir. Ferðafélag Íslands hefur fjármagnað uppbyggingu og rekstur skálanna frá upphafi auk þess sem þrotlaust sjálfboðaliðastarf hefur gert tilvist þeirra að veruleika. Mikilvægt er fyrir FÍ að skálarekstur félagsins á svæði hálendisþjóðgarðs sé tryggður, enda er skálakerfi félagsins megin undirstaða rekstrar þess. Líkt og víða í Vatnajökulsþjóðgarði yrðu skálar FÍ mikilvægir innviðir innan þjóðgarðsins og munu áfram gegna mikilvægu öryggishlutverki í óbyggðum landsins.

Athugasemdir við lagafrumvarpið:

FÍ vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum eða ábendingum við frumvarpið:

- Taka þarf skýrt fram í lagatexta um þjóðgarðinn að aðilar eins og FÍ, sem eiga og reka skála eða aðrar sambærilega fasteignir á fyrirhuguðu þjóðgarðssvæði, haldi áfram réttindum sínum innan hins fyrirhugaða þjóðgarðssvæðis. Þetta atriði er afar mikilvægt fyrir félag eins FÍ, sem telur hátt í 10.000 félagsmenn, sem hefur helgað starf sitt uppbyggingu á aðstöðu og þjónustu á hálendinu í yfir 90 ár. Krafa FÍ er eðlileg vegna þeirrar miklu fjárfestinga sem félagið hefur lagt í og segja má að hafi skapað því ákveðinn hefðarrétt á viðkomandi svæðum og er sambærileg þeirri kröfu að tryggð verði í þjóðgarðinum hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði, og veiði í ám og vötnum, á þeim svæðum sem eru sérstaklega afmörkuð.



- Frumvarpið gerir ráð fyrir að stjórnunar- og verndaráætlun skuli unnin fyrir hálendisþjóðgarð. Ekki er í frumvarpinu nánar fjallað um hvernig nákvæmlega áætlunin verður útfærð á einstökum svæðum. Tryggja þarf með lagatexta að ákvæði í slíkri stjórnunar- og verndaráætlun hindri ekki óbreytta nýtingu fasteigna FÍ á þjóðgarðssvæðinu.
- Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að þjóðgarðinum verði skipt í a.m.k. sex rekstrarsvæði sem hverju um sig er stjórnað af níu manna umdæmisráði, auk þess sem þjóðgarðurinn sjálfur verður með sína eigin stjórn. Fyrir liggur að starfsemi FÍ snertir öll sex rekstrarsvæðin sem fyrirhuguð eru. Erfitt er fyrir rekstraraðila eins og FÍ, sem stunda rekstur á fleiri en einu svæði, að reka mál sín fyrir allt að sex mismunandi stjórnum þjóðgarðsins. Til að tryggja skilvirkni er mikilvægt að komið verði á fót einni ákveðinni afgreiðslu- og samráðsleið sem slíkir aðilar geti notað í samskiptum sínum við þjóðgarðinn. FÍ telur slíkan vettvang nauðsynlegan hvort sem um er að ræða mál er varða uppbyggingu og rekstur skála eða önnur atriði sem varða dvöl, umferð, landnýtingu, landvörslu og náttúruvernd í þjóðgarðinum.
- Í 21. gr. frumvarpsins kemur eftirfarandi fram: *"Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna."* FÍ leggur telur afar mikilvægt að skilgreina nánar hvað felst í hugtakinu *"skipulagður viðburður"*. FÍ er með fjölmargar skipulagðar ferðir um miðhálendið sem væri hægt að skilgreina sem *"skiplagða viðburði"*. Mikilvægt er að það komi skýrt fram í lögunum að félagið þurfi ekki að afla leyfis þjóðgarðsins vegna slíkra ferða og geti haldið áfram að bjóða ferða- og útivistarfólki í ferðir um miðhálendið á sama hátt og verið hefur í langri sögu félagsins.
- Stjórn Ferðafélags Íslands hvetur til þess að stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins verði unnin í víðtæku samráði við ferða- og útivistarfélög og sveitarfélög og aðra hagaðila sem starfað hafa lengi, jafnvel áratugi, innan fyrirhugaðra þjóðgarðsmarka.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar Ferðafélags Íslands

Ólafur Örn Haraldsson, forseti FÍ

Páll Guðmundson, framkvæmdastjóri FÍ

V/ Ferðafélagið Melrakkar

Umsögn um Hálendisþjóðgarð, 369. Mál, lagafrumvarp 151. Löggjafarþing 2020-2021

Umsögn um fumvarp vegna hálendisþjóðgarðs

Við í Ferðafélaginu Melrökkum ferðumst um Ísland þvert og endilangt á fjórhjólum og Böggýjum allt árið um kring

Við berum ómælda virðingu fyrir landinu og okkar eina markmið er að njóta félagskapar við hvort annað og hins stórbrotna útsýnis sem Ísland hefur upp á að bjóða.

Okkur finnst núverandi reglur um náttúruvernd nægja og hræðumst að með nýju frumvarpi Umhverfisráðherra muni verulega stigið á ferðafrelsi okkar sem og allra útivistarhópa sem reyna eftir mesta megni að ganga um landið af virðingu

Það er ekki svo að það þurfi að loka miðhálendinu til þess að vernda það , einungis ætti að fræða betur þá sem ferðast um það og stuðla að því að ferðamenn vilji ganga vel um og skilja hlutina eftir eins og komið var að þeim.

Við í Melrökkum leggjumst gegn frumvarpi Umhverfisráðherra og viljum frekar hjálpa til við merkingar á leiðum og erum tilbúin að fræða ferðamenn sem gætu orðið á vegi okkar um hversu verðmætt er að ganga vel um.

Hjá Melrökkum er utanvegaakstur tilgangslaus, bannaður og refsiverður, en samkvæmt frumvarpinu verður Landvörðum leyfilegt að refsa ferðafólki fyrir ætlaðan glæp og þar með hægt að gera tæki og tól upptæk áður en glæpurinn er gerður, og það finnst okkur glapræði.

Frumvarpið er meingallað í þeirri mynd sem það birtist okkur nú, frestum frumvarpinu og vinnum það betur með öllum sem að því koma ekki einungis útvöldum.
Fh Melrakka

Guðbergur Reynisson Formaður Melrakka
8250011

ÚTIVIST
Laugavegi 178. Sími 562 1000. www.utivist.is

Reykjavík, 26. janúar 2021

Nefndarsvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn Ferðafélags Útivistar um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Í upphafi er rétt að það komi fram, að Ferðafélagið Útivist var aðili að samstarfsverkefni sem ýtt var úr vör í ársbyrjun 2016. Að því verkefni stóðu 28 útivistar- og náttúruverndarsamtök, auk samtaka fyrirtækja í ferðaþjónustu. Markmið þessa samstarfs var að skapa víðtæka sátt um þjóðgarð á miðhálendi Íslands á grundvelli viljayfirlýsingar sem samstarfsaðilarnir undirrituðu. Í þessari viljayfirlýsingu voru settar fram forsendur er varða náttúruvernd, aðgengi og réttindi almennings í þjóðgarðinum og tækifæri og aðkomu hagaðila (náttúruverndarsamtaka, útivistarhreyfinga og ferðaþjónustu) að stjórnun garðsins.

Afstaða Ferðafélagsins Útivistar til hálendisþjóðgarðs er grundvölluð á þessari viljayfirlýsingu og styður félagið stofnun þjóðgarðs, þar sem tryggt er að framangreindar forsendur haldi. Ferðafélagið Útivist leggur einkum áherslu á eftirfarandi atriði:

- Að réttur almennings til útivistar og náttúrufræðslu innan þjóðgarðsins verði tryggður.
- Að fullt tillit verði tekið til áratuga nýtingar útivistarfélaganna á miðhálendinu og allar nauðsynlegar breytingar sem kunna að eiga sér stað verði teknar fullu samráði við fulltrúa þessara hagsmunahópa.

Ennfremur grundvallast afstaða félagsins á á 2. gr. laga Útivistar, þar sem segir „Tilgangur Útivistar er að stuðla að útivist fólks í hollu og óspilltu umhverfi“ sem hefur verið úrfærð í náttúruverndarstefnu félagsins, semer svo hljóðandi:

- Til að ná fram tilgangi félagsins eins og hann birtist í lögum þess er sjálfbær og vistvæn ferðamennska höfð að leiðarljósi. Óspillt náttúra er undirstaða að starfsemi félagsins og því leggur það megináherslu á að vernda náttúruna og að sporna við hvers konar náttúruspjöllum með eftirfarandi að leiðarljósi:
- Útivist vill stuðla að og tryggja almannarétt þannig að aðgengi almennings að náttúru Íslands sé óheft án þess þó að landfræðilegum og líffræðilegum fjölbreytileika náttúrunnar sé stefnt í hættu.
- Útivist vill vernda náttúru Íslands fyrir framkvæmdum sem kunna að hafa alvarleg áhrif á náttúruna eða raska henni varanlega.
- Útivist vill starfa með aðilum sem vinna að náttúruvernd og stefna að framangreindum markmiðum.
- Útivist mun leitast við að fræða félagsmenn og þátttakendur í ferðum félagsins um náttúruvernd og vistvæna ferðamennsku.
- Útivist mun bæta fyrir neikvæð áhrif sem starfsemi félagsins hefur á náttúruna.

Fram til þessa hefur það verði skoðun félagsins, að stofnun hálendisþjóðgarðs geti stuðlað að þeim markmiðum sem fram koma í náttúruverndarstefnunni. Sérstaklega er til þess horft að með stofnun hálendisþjóðgarðs er spornað við framkvæmdum sem kunna að hafa alvarleg áhrif á náttúruna eða raska henni varanlega.

Á þessum grundvelli hefur félagið farið ítarlega í gegnum fyrirliggjandi frumvarp til laga um halendisþjóðgarð og vill gera eftirfarandi athugasemdir.

Athugasemdir við einstaka greinar.

2. gr. Friðlýsing Hálendisþjóðgarðs

> *„Ráðherra skal með reglugerð friðlýsa landsvæði sem Hálendisþjóðgarð og skulu mörk þjóðgarðsins* ***að lágmarki miðast við þjóðlendumörk*** *innan miðhálendislínu auk þeirra landsvæða á hálendinu og nágrenni þess sem þegar eru friðlýst við gildistöku laga þessara, ...“*

Samkvæmt þessu ákvæði er ráðherra bundinn af því að allt svæði sem er innan þjóðlendumarka og innan miðhálendislínu verði innan þjóðgarðs. Undir þetta fellur meðal annars Þórsmörk og Goðaland. Um þessar mundir eru rétt um 100 ár liðin frá því Þórsmörk og Goðaland voru friðuð fyrir beit og fljótlega eftir það tók Skógrækt ríkisins við umsjón svæðisins. Það dylst engum sem heimsækir þetta svæði að stjórnun og umsjón svæðisins hefur tekist vel í alla staði og ávöxtur þess er einstök náttúruperla sem fjöldi manns nýtur þess að heimsækja ár hvert. Margvíslegar aðgerðir hafa verið gerðar til að tryggja að svæðið þoli þann ferðamannafjölda sem þangað sækir. Má þar benda á að Skógræktin hefur í samvinnu við samtök rekstraraðila á svæðinu (Vini Þórsmerkur) staðið fyrir stórfelldu átaki við viðhaldi göngustíga. Einnig má nefna að settir hafa verið upp varnargarðar sem hlífa náttúrulegum skógi fyrir ágangi vatnsfalla á svæðinu. Ferðafélagið Útivist rekur skála og tjaldsvæði í Básum á Goðalandi og hefur alla tíð átt í mjög farsælu samstarfi við Skógræktina um verndun náttúru svæðisins og þróun þess sem ferðamannastaðar.

Að okkar mati er með öllu ástæðulaust að hrófla við því ágæta fyrirkomulagi sem verið hefur í Þórsmörk og Goðalandi og teljum best fara á því að Skógræktin hafi áfram umjón með þessu svæði. Núverandi fyrirkomulag hefur gefið góða raun og skilað miklum og góðum árangri í náttúruvernd þar sem náttúrulegur íslenskur birkiskógur hefur fengið að þróast á sama tíma og svæðið þjónar vel hlutverki sínu sem einn vinsælasti ferðamannastaður landsins. Það væri einkennileg ráðstöfun að taka svæðið úr umsjón Skógræktarinnar núna þegar við fögnum 100 ára friðun Þórsmerkur og Goðalands.

Í því ljósi leggjum við til að Þórsmörk og Goðaland verði utan fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs.

20. gr. Atvinnustefna og samningar við þjónustuaðila

> *,,Stjórn Hálendisþjóðgarðs skal móta stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Atvinnustefnan skal vera í samræmi við ákvæði 3. gr. og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs, sbr. 3. mgr. 14. gr.“*

Óljóst er í ákvæði um leyfisskyldu atvinnutengdrar starfsemi hvort starfsemi útivistar- og ferðafélaganna, sem hafa um áratugaskeið byggt starfsemi sína að megin hluta til á sjálfboðaliðastarfi, falli undir þetta hugtak. Hætt er við að leyfi fyrir atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins verði bundið ákveðnum skilyrðum, en reynslan af Vatnajökulsþjóðgerði (sem er

ákveðin fyrirmynd að regluverki Hálendisþjóðgarðsins) sýnir að þau skilyrði geta verið mun strangari en samkvæmt lögum um skylda starfsemi og erfitt yrði fyrir áhugafélög sem byggja á sjálfboðaliðastarfsemi að uppfylla þau.

Í lögum um Ferðamálastofu og áður lögum um skipan ferðamála eru skýr ákvæði um að ferðafélögin eru undanþegin ákvæðum laganna að því er lýtur að ferðum innan lands. Verulegur hluti starfsemi ferðafélaga á sér stað á hálendi landsins. Þess má einnig geta, að Útivist beitti sér fyrir því í sameiginlegu viljayfirlýsingunni um stofnun hálendisþjóðgarðs, að ekki yrði hróflað við áratuga starfi útivistar- og ferðafélaganna á hálendinu.

Því er nauðsynlegt að í þessari grein verði skýrt kveðið á um að sambærilegar undanþágur gildi innan hálendisþjóðgarðs og tilvist og starfsemi ferðafélaga sé áfram á sama grunni og verði ekki skilgreind sem leyfisskyld atvinnustarfsemi.

21. gr. Leyfisveitingar.

> *„Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu. …*
>
> *Hálendisþjóðgarði er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna, að semja um endurgjald vegna afnota sem þjóðgarðurinn heimilar samkvæmt þessari málsgrein og skal þeim varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan Hálendisþjóðgarðs.“*

Skipulagðir viðburðir á hálendinu eru af margvíslegu tagi og má segja að stór hluti af starfsemi Útivistar byggi á mis umfangsmiklum skipulögðum viðburðum á hálendinu. Hefðbundin gönguferð þar sem gist er í skálum eða tjöldum getur fallið undir skilgreininguna í ákvæðinu, en túlkunaratriði hvort það hafi áhrif á verndarhagsmuni þjóðgarðsins.

Að okkar mati er texti greinarinnar of óljós og opinn fyrir mismunandi túlkunum án þess að réttarstaða útivistar- og ferðafélaganna sé skilgreind sérstaklega.

22. gr. Hefðbundnar nytjar.

> *“Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, 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 lögum um Þjóðlendur er skilgreining á nýtingu afrétta víðtækari en hér greinir, en Útivist hefur nýtt Bása/Goðaland sem og Fjallabakið til útivistar í 45 ár. Félagið hefur ítrekað gert kröfu til þess að aðgengi almennings að hálendinu verði skýrt á grundvelli hefðarréttar þess um óheft aðgengi. Vænta mátti m.v. samstarfið um viljayfirlýsinguna að skýrar yrði kveðið á um hefðarrétt ferðafélaganna.

Útivist leggur til að í greininni verði með skýrum hætti kveðið á um hefðarrétt ferðafélaganna um frjálst aðgengi að hálendinu fyrir félagsmenn sína og er það forsenda fyrir stuðningi félagsins við frumvarpið.

VI. KAFLI - Eftirlit og kæruheimild og VII. KAFLI - Þvingunarúrræði og viðurlög.

Samkvæmt frumvarpinu fær stjórn Hálendisþjóðgarðs og landverðir mjög rúmar heimildir til eftirlits, kæru, þvingunarúrræða og viðurlaga að því er virðist án þess að lögregla, saksóknari eða dómskerfi komi þar að.

Útivist telur mikilvægt að afmarka þessar heimildir í meðförum þingnefndarinnar til að taka þennan valdsmannssvip af frumvarpinu.

32. gr. Gjaldtaka.

> *"Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.*
>
> *Heimilt er að ákveða gjald vegna leyfisveitinga fyrir viðburði eða einstök verkefni innan marka Hálendisþjóðgarðs. Sama gildir um endurgjald vegna samninga við þjónustuaðila um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um endurgjald skv. 1. og 2. mgr. …"*

Útivist gerir alvarlega athugasemd við rúmar gjaldtökuheimildir þjóðgarðsins sem samkvæmt orðalagi greinarinnar ná ekki bara til greiðslu fyrir veitta þjónustu, heldur einnig almennar gjaldtökuheimildir á borð við gistingu innan þjóðgarðsins og leyfisgjöld fyrir þjónustusamninga.

Rétt er að benda á að allnokkrir aðilar reka gistingu og tjaldsvæði innan þess svæðis sem gert er ráð fyrir að verði að Hálendisþjóðgarði og bera af því kostnað. Í síðasta málslið 1. mgr. er þjóðgarðinum heimilað að innheimta gjald af öllum þeim sem gista innan þjóðgarðsins, en ekki er með beinum hætti tekið fram hvort þetta er óháð því hver reki gististaðinn og/eða tjaldsvæðið. Orðalag greinarinnar er verulega breytt frá gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð þannig að ætla má að verið sé að opna á mun víðtækari gjaldtöku heimild en er í gildandi lögum. **Ferðafélagið Útivist telur ótækt að ákvæðið sé opið fyrir slíkri túlkun og því verði að breyta orðalagi síðasta málsliðarins í fyrstu málsgrein og leggjum til að hann verði orðaður svona:**

> *„Þá er Hálendisþjóðgarði heimilt að innheimta gjald fyrir gistingu í skálum og tjaldsvæðum sem rekin eru af þjóðgarðinum"*

Einnig vekjum við athygli á að ferðafélögin sem staðið hafa að skálauppbyggingu og rekstri undanfarna áratugi hafa aldrei getað hagað gjaldtöku m.v. kostnað við uppbyggingu og rekstur, þrátt fyrir að hafa byggt sína starfsemi á sjálfboðaliðastarfsemi. Eins og mörg dæmi um framkvæmdir á vegum ríkisins innan Vatnajökulsþjóðgarðs sýna, má gera ráð fyrir að kostnaður við uppbyggingu innviða og þjónustustofnana verði gríðarlegur sem til stendur að innheimta með þjónustugjöldum. Afkoma af starfsemi ferðafélaganna ber ekki slíka gjaldtöku. **Því er nauðsynlegt að endurmeta frá grunni fyrirhugaða fjármögnun á uppbyggingu innviða með áherslu á bein framlög á fjárlögum fremur en álögur á ferðamenn.**

Eins og fram hefur komið, hefur afstaða Ferðafélagsins Útivistar almennt verið jákvæð að ákveðnum forsendum uppfylltum. Það er von félagsins, að nefndin fallist á fyrrgreindar athugasemdir sem eru forsenda þess að það geti mælt með samþykkt þessa frumvarps.

Virðingarfyllst,
F.h. Ferðafélagins Útivistar

Gylfi Arnbjörnsson formaður

Skúli H. Skúlason framkvæmdastjóri

Skrifstofa landgæða
postur@uar.is

Akureyri, 27. janúar 2021.

Málefni: Frumvarp um Hálendisþjóðgarð – umsögn.

Vegna áforma um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands er okkur skylt að gera nokkrar athugasemdir við framlagt frumvarp um Hálendisþjóðgarð. Við undirritaðir höfum ferðast um Ísland jafnt sumar sem vetur, verið með áróður gegn utanvegaakstri, stikað hálendisslóða, unnið með Landgræðslunni staðið að ræktun á hálendinu og markvist til að hindra sandfok á hálendissvæðum.
Vegna reynslu okkar af stofnun og reksturs Vatnajökulsþjóðgarðs þá tökum við til hér nokkrar athugasemdir sem við viljum koma á framfæri:

1) Loforð um ferðafrelsi í VJÞ voru svikin strax eftir stofnun hans. Heft aðgengi að þeim sem ekki eru fullfríska til gangs, lokun Vonarskarðs, leiðar norðan Dyngjufjalla og fleiri slóða. Við gerum ráð fyrir sömu vinnubrögðum í Hálendisþjóðgarði.
2) Það eru engar forsendur fyrir því að stofna „ríki" í ríkinu sem tekur u.þ.b. 30 % af öllu Íslandi og þar með hefta ákvarðanir barna okkar um að ráðstafa auðlindum landsins.
3) Við teljum að fylgjendur Hálendisþjóðgarðs séu ekki meðvitaðir um sanna náttúruvernd á hálendinu og hvernig samtök eins og F4X4 hafa unnið markvist að landgræðslu, stikun slóða og útgáfu fræðslurita til almennings.
4) Óásættanlegt er að veita þjóðgarðsvörðum og öðrum starfsmönnum þjóðgarðs óskorað „lögregluvald" skv. 25. gr. um eftirlit.
5) Áætlun um fjárhagslegan grundvöllur reksturs Hálendisþjóðgarðs upp á 2 – 2,5 milljarða rekstur að sögn Umhverfisráðherra er ekki trúverður. Líklega er að um 3-5 milljarðar kostnað sé að ræða, að áliti ýmissa sérfræðinga og aðila í ferðþjónustunni.
6) Hálendisþjóðgarður getur ekkert gert umfram það sem núverandi stjórnkerfi innan Miðhálendislínu getir gertd. Vandamálið er að veita fjármagni í réttan farveg til umhverfismála og það þarf ekki sérstakan ríkisþjóðgarð til að fá það fjármagn með stjórnkerfi að skipan ráðherra upp á 130 fulltrúastöður í stjórn og umdæmisráð á 6 rekstarsvæðum. Alþingismenn og ráðuneyti þurfa bara að huga betur að fjármögnun innviða á hálendinu.
7) Rök bænda og sveitarfélaga um að engin nauðsyn sé á Hálendisþjóðgarði, verndun og umgengni við hálendið sé í góðum málum í nútíð. Við erum sammála því og þekkjum það af eigin raun.
8) Við teljum að í dag sé að um óverulegan utanvegaakstur sé að ræða og sjáum það að sá utanvegaakstur sem með undantekningu er, sé ekki af völdum þeirra aðila sem umræðunni er beint gegn.

Virðingarfyllst f.h.
Ferðafrelsisnefnd Eyjafjarðardeildar F4x4

Elías Þorsteinsson formaður.

Alþingi
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Sent rafrænt á nefndasvid@althing.is

Athugasemdir Ferðaklúbbsins 4x4 við framkomnu Frumvarpi Umhverfisráðherrans um Hálendisþjóðgarð, 369. þingmál.

Ferðaklúbburinn 4x4 var stofnaður í mars árið 1983 og er félagssamtök um ábyrga ferðamennsku á hálendi Íslands og búnað fjórhjóladrifsbifreiða.

Markmið klúbbsins eru:

1. ***Að standa vörð um ferðafrelsi.***
2. ***Að ná til sem flestra sem áhuga hafa á ferðalögum um landið á fjórhjóladrifsbifreiðum.***
3. ***Að stuðla að náttúruvernd og sjálfbærri ferðamennsku um náttúru Íslands.***
4. ***Að gæta hagsmuna félagsmanna varðandi búnað fjórhjóladrifsbifreiða og annað er lýtur að fjórhjóladrifsbifreiðum og ferðalögum í samráði við viðkomandi yfirvöld.***
5. ***Að efla þekkingu félagsmanna á öllu því er við kemur útbúnaði fjórhjóladrifsbifreiða og ferðalögum um byggðir og óbyggðir landsins.***
6. ***Að efla tengsl og kynni félagsmanna.***

Félagið er byggt upp af móðurfélaginu með aðsetur í Reykjavík og 10 landshlutabundnum deildum og hafa félagsmenn verið á bilinu 4-5000. Samtökin eru aðilar að SAMÚT, sem eru samtök útivistarfélaga.

Ferðaklúbburinn 4x4 hefur verið leiðandi í ýmiskonar sjálfboðavinnu við uppgræðslu, stikun vegslóða og lagfæringar þar sem villuslóðar hafa myndast, auk þess sem félagsmenn eru ötulir við að fara um og lagfæra tjón eftir utanvega akstur. Eitt af stóru verkefnunum er að vinna að jákvæðu fræðslustarfi um ferðalög á hálendi Íslands. Áherslur og hagsmunir að starfsemi félagsins ná bæði til „Sumarlandsins" og „Vetrarlandsins", þ.e. vettvangs til aksturs og ferðmennsku á hálendinu. Með Sumarlandinu er átt við ferðamennsku á viðurkenndum slóðum á hálendi og áherslu fræðslu um bann við utanvegaakstri og réttri notkun slóða. Með Vetrarlandinu eru átt við akstur á því tímabili sem heimilt er að aka um snævi þakinni jörð, samkvæmt almennum ákvæðum náttúruverndarlaga.

Ferðaklúbburinn 4x4 telur íslenska ferðamenningu vélknúinna farartækja á hálendinu um margt einstaka og mikilvægt er að gæta að henni.

Samantekt.

1. Ferðklúbburinn 4x4 hafnar algjörlega þeim hugmyndum sem koma fram í frumvarpi um stofnun Hálendisþjóðgarðs.
2. Ótækt er að koma fram með svo stórt mál sem skiptir stóra hópa í þjóðfélaginu miklu máli í miðju Covid og samkomubanni. Að keyra málið af stað um jól og áramót, er algjörlega óskiljanlegt og sýnir svo ekki sé um villst að málið átti að fara hratt í gegn á tímum sem stórum félagasamtökum er erfitt að fjalla um málið á þann hátt sem þyrfti.

3. Að stofnanavæða hálendi Íslands hefur ekki gengið sem skyldi innan Vatnajökulsþjóðgarðs og Ferðklúbburinn 4x4 sér fyrir sér að Hálendisþjóðgarður yrði eins og ríki innan ríkis með mikið og óskorað vald.
4. Ferðklúbburinn 4x4 telur að Vatnajökulsþjóðgarður eigi að fá að þróast og þroskast betur í því formi sem hann er nú. Stækkun hans væri því starfi, sem þar er unnið, ekki til góðs. Innan Vatnajökulsþjóðgarðs hafa verið mörg vandamál en nú horfir til betri vegar með nýjum stjórnendum, sem þurfa tíma til koma þjóðgarðinum í betra horf.
5. Valddreifing er í skötulíki í frumvarpinu. Það hefur sýnt sig af fyrirmyndinni Vatnajökulsþjóðgarði, þar sem takmörk valddreifingar hafa komið fram við vinnu og ákvarðanatöku svæðisráða. Samkvæmt lögfræðiáliti er það eingöngu formaður svæðisráða sem ræður, þegar fylgja á málum eftir fyrir stjórn þjóðgarðsins.
6. Í upphafi var félagasamtökum eins og Ferðklúbbnum 4x4 lofuð aðkoma að málinu á öllum stigum undirbúnings. Staðreyndin er sú að það gekk vel framan af en þegar komið var að því að vinna með meginatriði sem tryggja eiga hag útivistar lá allt í einu mikið á og klúbburinn fékk litla aðkomu að málinu. Samráð var því einnig í skötulíki.
7. Upphafleg hugmynd og það sem útivistarsamtök lögðu upp með var að vernda hálendið fyrir virkjanaframkvæmdum og háspennulínum en samkvæmt frumvarpinu eru virkjanir komnar utan þjóðgarðs en í raun eru þær samt inn í miðjum þjóðgarðinum. Verið er að beita orðhengilshætti til að láta líta út fyrir að þær séu ekki innan þjóðgarðs og hefur lítið gengið eftir samkvæmt framlögðu frumvarpi.
8. Í frumvarpinu er vald til handa Hálendisþjóðgarði, Þjóðgarðs- og Landvörðum nánast ótakmarkað og engar eðlilegar skýringar á hvers vegna svo mikið vald er sett á hendur þeim og engar skilgreiningar að valdbeitingu. Óútskýrt er af hverju almenn lög og reglur, t.d. ákvæði náttúruverndarlaga, teljist ekki nægjanleg í stærstum hluta svæðisins.
9. Ferðklúbburinn 4x4 telur einnig að vélknúin umferð í afþreyingarskyni sé skrifuð út úr skilgreiningum frumvarpsins.
10. Margt er gallað í frumvarpinu sem við munum efnislega fara yfir hér að neðan.

Almennt um frumvarpið.

Við fyrsta lestur virðist sem verið sé að vinna að háleitum markmiðum með víðtæku samráði, en þegar lesið er betur sést að verið er að afrita af mestu lög Vatnajökulsþjóðgarðs og þá með heimildum fyrir meira íþyngjandi ákvörðunum.

Orðið náttúrvernd er notað sem grunnur í öllu málinu en við lestur sést að náttúruvernd er þar í skötulíki, verið er að stofnanavæða og búa til skemmtigarð fyrir erlenda ferðamenn. Það skín í gegn að íslenskt útivistarfólk sem nýtir sér vélknúin ökutæki í afþreyingarskyni virðist ekki vera velkomið.

Eins er látið líta svo út að á hálendi Íslands séu engin lög og reglur, engin samvinna og ekkert verið að huga að náttúrunni. Þar lýsa höfundar frumvarpsins strax vankunnáttu sinni um hálendið, umferð og utanumhald þeirra aðila sem nýta, njóta og þar til bæra yfirvalda (m.a. sveitarfélaga) á hálendinu. Núna undanfarið hefur verið blásið upp í fjölmiðlum að slæm umgengni tíðkist á hálendinu með

myndum af ótímasettum utanvega akstri. Það er órökrétt og mjög skrýtið að sjá slíkt þar sem hálendið í dag hefur í raun ekki litið eins vel út í áraraðir, uppbygging hefur farið fram á nokkrum stöðum sem titlaðir eru sem ferðamannastaðir, aðgengi er erfitt sem gerir hálendið eftirsótt og um leið torsótt. Þetta gerir hálendið sjálfkrafa sjálfbært og með því að ætla að stofna hér stærsta þjóðgarð Evrópu til að massa inn túristum á hálendið þá sér Ferðklúbburinn 4x4 enga glóru í mótsagnakenndri afstöðu frumvarpsins.

Ef náttúran á að fá að njóta vafans þá er það betur gert með því að leyfa hálendinu að vera afskekkt, torsótt og fáfarið, á þann hátt fengist raunhæf öræfakyrrð. Í dag eru það fjölmargir aðilar (m.a. félagasamtök, fyrirtæki í ferðaþjónusta og sveitafélög) sem leggja fram ómælda vinnu við verndun og uppgræðslu á hálendinu. Hætta er á að sjálfboðliðar og samtök dragi úr starfsemi sinni til verndar náttúrunni ef af stofnun Hálendisþjóðgarðs verður.

Um einstakar greinar:
Kafli um stofnun Hálendisþjóðgarðs.

1. Er nokkuð ljós og setur ljúfan blæ yfir frumvarpið en í raun felst í greininni staðfesting á því að um er að ræða sérlög sem fela í sér stjórnunarheimildir um hvers kyns dvöl/umferð á víðáttumikla þjóðgarðssvæði. Þegar betur er að gáð hefur almannaréttarkafli náttúruverndarlaga nánast ekkert gildi enda felast í frumvarpinu sérákvæði og heimildarákvæði um frávik þar á, vegna hvers kyns dvalar/umferðar í þjóðgarðinum. Að þessu verður vikið nánar í nokkrum greinum frumvarpsins.

2. Gert er ráð fyrir að ráðherra taki ákvörðun um friðlýsingu þjóðgarðsins, m.a. til stækkunar garðsins. Heimildir ráðherra er of víðtækar. Ef taka á til umfjöllunar stofnun þjóðgarðs á svo stórum hluta Íslands er eðlilegt að afmörkun garðsins fari fram með beinni ákvörðun Alþingis. Það eigi líka við um stækkun garðsins. Til hliðsjónar er bent á þá meginstefnu gildandi náttúruverndarlaga að friðlýsingar eiga sér stað á grundvelli náttúruverndaráætlunar sem Alþingi samþykkir. Öll skref um stofnun og afmörkun þjóðgarðs ættu að hvíla á beinum ákvörðunum Alþingis.

3. Í 2. og 3. töluliðum er talað um aðgengi almennings. Markmiðin eru göfug og hér er lofað góðu aðgengi en eftir því sem unnt er og í sátt við náttúruna, en um leið er talað um uppbyggingu. Talað er um að njóta eigi útivistar á heilbrigðan og sjálfbæran hátt. Mikilvægt er að skýrlega komi fram að vélknúin umferð teljist útivist. Félagsmenn í Ferðklúbbnum 4x4 njóta útivistar með ferðum sínum um hálendið, bæði að sumri og vetri. Ferðaklúbburinn 4x4 telur að það skíni í gegn um orðalag og texta frumvarpsins að þrengja eigi að heimildum til vélknúinnar umferðar.

   Að áliti Ferðaklúbbsins 4x4 ætti eitt af markmiðum frumvarps um Hálendisþjóðgarð að standa vörð um þá menningarsögu sem felst í íslenskri ferðamenningu um hálendið, bæði um slóða á sumrin og um snævi þakta jörð á vetrum. Á Íslandi hefur byggst upp einstök menning um slíka

útivist og hefur m.a. þróast út frá almannaréttarreglum náttúruverndarlaga. Tekið er fram að þá ferðamenningu sem hvílir á ferðum einstaklinga megi aðgreina frá aukinni ásókn til slíkrar umferðar í atvinnuskyni. Ef aukning ferðaþjónustu er ástæða frumvarpsins, er það áhersluatriði Ferðklúbbsins 4x4 að staða einstaklinga sem huga að ferðum um hálendið fái sérstöðu og vernd komi til þjóðgarðsstofnunar. Jafnframt er bent á að ef gætt er að sérstöðu íslenskrar ferðamenningar sem ekki fer fram í atvinnuskyni, geti verið nægjanlegt að huga sérstaklega að löggjöf um þá aðila sem stunda umferð um hálendið í atvinnuskyni og hvernig þeirri umferð verði háttað. Á þeim grunni er hægt að bregðast við aukinni ferðamennsku án þess að þjóðgarður verði stofnaður og án þess að gengið verði á umferðarheimildir almennings.

Í 10. tölulið er vísað til þess að stuðla eigi að samstarfi við félagasamtök og sjálfboðaliða. Mikilvægt er að hafa í huga að slíkt samstarf styðst nú við lög. Vegna stöðu Ferðaklúbbsins 4x4 er sérstaklega bent á 31. gr. náttúruverndarlaga sem gerir ráð fyrir að takmarka megi akstur á snævi þakinni jörð og jöklum, enda sé það gert í samráði við útivistar og ferðaþjónustusamtök.

5. Ferðklúbburinn 4x4 lýsir yfir áhyggjum sínum yfir ákvæði 5. gr. um heimildir Hálendisþjóðgarðs að leggja til að ríkissjóður kaupi upp lönd eða fasteignir eða taki eignir eignarnámi. Jafnframt eiga þessar áhyggjur við um forkaupsréttarákvæði og ákvæði um tímabundna lóðarleigu.

   Ferðklúbburinn 4x4 er eigandi að fjallaskálum á hálendingu og hefur auk þess gert samninga um rekstur og umsjón fleiri skála, enda um að ræða öflugt félagsstarf í mörgum deildum samtakanna. Ferðaklúbburinn 4x4 hefur áhyggjur af því að baki frumvarpinu búi sjónarmið sem fela í sér að þrengja eigi að umferð á vélknúnum farartækjum á vegum einstaklinga á hálendinu. Hinni íslensku ferðamenningu sem Ferðaklúbburinn 4x4 stendur fyrir telur klúbburinn að ætti að vera eitt af markmiðum frumvarps að vernda, ef þjóðgarðshugmyndin verður ekki lögð til hliðar.

   Ákvæði um uppkaup og/eða eignarnám án þess að staða íslenskrar ferðamenningar og vernd fyrir starfsemi frjálsra félaga komi fram, er óásættanleg. Mögulegt er að slíkar heimildir verði notaðar til þrengja að stöðu rekstri og starfsemi Ferðaklúbbsins 4x4 í fjallaskálum á hálendinu. Það sama gæti átt við um aðra aðila sem ekki yrðu taldir æskilegir í þjóðgarðinum. Standa ætti vörð um eignarhald og stöðu þeirra fjallaskála sem eru fyrir og eru í eigu félagasamtaka svo þeir yrðu ekki skotspónn eignarnámsákvarðana ef slíkar hugmyndir kviknuðu hjá stjórnendum þjóðgarðs.

Kafli um stjórnun Hálendisþjóðgarðs.

6. Það stjórnskipulag sem frumvarpið gerir ráð fyrir sækir fyrirmynd sína til Vatnajökulsþjóðagarðs. Vegna stækkunar þjóðgarðsins og fjölgunar svæðisráða er hins vegar ljóst að valdahlutföll munu breytast, þannig að vægi fulltrúa útivistarfélaga mun verða minna í 11 manna stjórn. Það er því ekki sjálfgefið að sú fyrirmynd sé góð og beinlínis er nauðsynlegt að huga að vandamálum/álitamálum sem hafa komið upp í stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs.

Í Vatnajökulsþjóðgarði hafa t.d. komið upp álitamál þar sem svæðisráð hafa tekið ákvarðanir, en fulltrúi svæðisráða í stjórn hefur ekki verið á sama máli og meirihluti svæðisráðs. Formaður svæðisráðs hefur því í raun haft úrslitavald til að fylgja eftir máli í stjórn en hefur ekki verið talinn bundinn af niðurstöðu svæðisráðs. Í þessu fellst að fulltrúalýðræði og valddreifing er í raun takmarkað í þessu stjórnkerfi.

7. Skipun forstjóra yfir þjóðgarði verður hjá ráðherra. Því er velt upp að í stjórnkerfi þjóðgarðs er staða starfsmanna, þ.e. forstjóra og þjóðgarðsvarða, hluti embættismannakerfis eins og almennt tíðkast í ríkisstofnunum. Staða stjórna og svæðisráða verður því veikari og er t.a.m. ekki sambærileg og tíðkast í stjórnkerfum sveitarfélaga þar sem ákvarðanataka er fyrst og fremst hjá stjórnum og ráðum, en starfsmönnum ætlað að koma þeim til framkvæmdar.

8. Í greininni er fjallað um skipan stjórnar og að meirihluti skuli vera úr sveitastjórnum og ráðherra skipar einn sem jafnframt skal vera formaður. Ráðherra skipar því bæði formann og forstjóra, sem dregur enn frekar úr sjálfstæði stjórnar þjóðgarðs.

   Einnig er bent á þá stöðu að tilvísun til útivistarsamtaka vísar ekki til SAMÚT, sem komið hefur að skipun í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Samkvæmt 24. tl. 5. gr. náttúruverndarlaga eru útivistarsamtök skilgreind svo: *Samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði. Þau skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.* SAMÚT eru samtök 19 útivistarfélaga en einstaklingar eiga ekki beina aðild að SAMÚT, heldur í gegnum útivistarsamtökin. Í 8. gr. frumvarps ætti að tilgreina beinlínis að SAMÚT tilnefni fulltrúa í stjórn þjóðgarðsins.

9. Vegna tilgreiningar á starfi stjórnar ætti að taka til skoðunar að auka vald stjórnar gagnvart starfsmönnum þjóðgarðsins. Í því fælist raunveruleg valddreifing.

10. Grein um starfsemi stjórnar er nokkuð skýr en ráðherra getur gripið inn í ef stjórn uppfyllir ekki skyldur sínar. Þetta er enn eitt dæmið um verulegt hlutverk ráðherra, beint og óbeint, yfir stjórn þjóðgarðsins, svo í raun sætir eindæmum, sérstaklega í ljósi þess að reynt að er kynna frumvarpið á þeim grunni að í þjóðgarði eigi að gæta að valddreifingu og sjónarmiðum félaga og sveitarfélaga sem hagsmuna eiga að gæta.

11. Í greininni er opnað á að fjölga svæðisráðum samkvæmt reglugerð. Þá fjölgar jafnframt fulltrúum í mjög stórri stjórn. Í þessu felst að vægi útivistarfélaga í stjórn verður minnkað.

    Ferðklúbburinn 4x4 telur að grundvallarstjórnskipulag þjóðgarðs eigi að vera ákveðið með lögum. Það er mjög órökrétt að ráðherra geti stjórnað skipulagi þjóðgarðs með reglugerð og þannig haft áhrif á þróun starfsemi, ákvarðanatöku og valdahlutföll.

    Bent er á að formaður svæðisráða þarf ekki að vera sami fulltrúi og er fulltrúi svæðisráðs í stjórn Þjóðgarðs. Að áliti Ferðaklúbbsins 4x4 ætti vel að koma til greina fulltrúi svæðisráðs í stjórn væri úr hópi félagasamtaka sem ættu þar fulltrúa, enda stæði vilji svæðisráðsins til þess.

Þá þarf að taka fram að fulltrúi svæðisráða í stjórn lúti vilja meirihluta svæðisráðs, þegar málefni sem hefur komið til umfjöllunar í ráðinu er tekið fyrir í stjórn.

12. Ferðklúbburinn 4x4 telur að gera mætti hlutverk svæðisráða víðtækara, m.a. þannig að það gangi yfir málefni tengd starfsmönnum þjóðgarðsins. Eðlilegt væri að svæðisráðum væri falið að taka endanlegar ákvarðanir um tiltekna þætti.

13. Forstjórinn ræður þjóðgarðsverði sem sjá um að framfylgja stefnu sem stjórn og forstjóri setur.

Starfsmenn eru ráðnir af forstjóra, sem ræður þjóðgarðsverði. Allar mannaráðningar hvíla á keðju beint til ráðherra. Eðlilegt væri að svæðisráð hefðu beint vald varðandi ákvarðanir um ráðningu þjóðgarðsvarða.

Kafli um stjórnunar og verndaráætlun.

14. Í greininni er fjallað um stjórnar- og verndaráætlun og getur ráðherra hlutast til um hvernig ramminn er.

Ferðklúbburinn 4x4 telur að meginreglur verndaráætlunar eða drög að þeirri stefnu ættu að fá beina umfjöllun hjá Alþingi. Í raun ættu slík drög að liggja fyrir áður en frumvarp yrði afgreitt, þannig að skýrt væri hvaða stefnu þjóðgarðurinn mun fylgja. Gagnvart Ferðaklúbbnum 4x4 skiptir t.a.m. grundvallarmáli að fyrir liggi hvert skuli stefnt varðandi ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar um umferð almennings og aðgengi. Núverandi frumvarpsdrög eru í raun óútfylltur tékki og algjör óvissa hvaða stefna verður lögð til grundvallar.

Vísað er til fyrri umfjöllunar um almenna stöðu Ferðaklúbbsins 4x4 og 3. gr. um að þjóðgarðurinn hefur nú ekki það markmið að standa vörð um ferðamenningu sem þróast hefur á hálendinu. Í raun er mögulegt að áhersla þjóðgarðs verði á fækkun slóða, sem takmarka mun aðgengi almennings að hálendinu að sumri til. Þá er einnig mögulegt að verulegar takmarkanir verði settar á heimildir til aksturs á snævi þöktu landi, sem takmara mun aðgengi almennings að hálendinu að vetri til.

Ferðklúbburinn 4x4 getur ekki fallist á frumvarp sem hvílir á svo óljósri stefnu.

15. Svæðisráð hafa eingöngu tillögurétt til stjórnar. Í þessu birtist að þjóðgarðurinn hvílir ekki á valddreifingu. Í stjórnskipulaginu sem sótt er til Vatnajökulsþjóðgarðs hafa beinlínis komið fram dæmi um að tillögum svæðisráða hefur verið hafnað, sbr. t.d. stöðu mála vegna Vonarskarðs.

16. Varðandi réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar er bent á gildandi náttúruverndarlög, sbr. grein 81, sbr. 47. gr. Þar er fjallað um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarða og mun koma til fyllingar lögum um Hálendisþjóðgarð. Ljóst er að réttaráhrifin verða í grunnin þau að stjórnunar- og verndaráætlun verður ráðandi. Í 47. gr. náttúruverndarlaga segir m.a. að í þjóðgörðum eru allar athafnir og framkvæmdir sem hafa varanleg áhrif á náttúru

svæðisins bannaðar nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingarinnar náist. Ljóst er að samkvæmt 81. gr. náttúruverndarlaga mun stjórnunar- og verndaráætlun hvíla á markmiðum friðlýsingar þjóðgarðsins og því verða hvers kyns aðrar áætlanir um landnotkun víkjandi, þ.m.t. skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Í raun skín það í gegnum bráðabirgðaákvæði laganna um að aðalskipulag muni hafa tímabundin áhrif við gerð fyrstu stjórnunar- og verndaráætlunar, að hið gangstæða muni einmitt gilda til lengri tíma litið.

Þá er ákvæði laganna um að ráðherra setji reglugerð sem skilgreinir réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar verulega órökrétt. Slíkt grundvallaratriði verður að byggja á lögum. Þetta kallast einnig á við athugasemd við 14. gr., þ.e. að það er ekki nóg með að stjórnunar- og verndaráætlun er óskrifað blað heldur eru réttaráhrif hennar einnig háð síðari ákvörðunum ráðherra.

Kafli um almennar meginreglur.

17. Í greininni er tekið á óvæntri mannvirkjagerð og vegaframkvæmdir sem einungis þjóðgarðurinn þarf að samþykkja. Jafnframt birtist þar sú meginregla að allar framkvæmdir skuli vera í samræmi við stjórnunar- og verndaráætlun. Um þessa meginreglu má vísa til fyrri umfjöllunar um stjórnunar- og verndaráætlun.

18. Í greininni koma fram meginreglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.

Ferðklúbburinn 4x4 telur ákvæðið óþarft í öllum meginatriðum. Unnt væri að vísa til náttúruverndarlaga í stað þess að endurtaka þær reglur að nokkru en fela í sér víðtækari heimildir til stjórnunar umferðar með minna samráði. Ferðklúbburinn 4x4 telur nauðsynlegt að útskýrt sé hvað kalli á sérstakt regluverk vegna hins víðfeðma þjóðgarðssvæðis. Útskýrt væri afdráttarlaust hvaða reglur náttúruverndarlaga um almannarétt gildi og af hverju gera þurfi strangari kröfur í einstökum tilfellum.

Greinin er t.a.m. að hluta samhljóða ákvæði 31. gr. náttúruverndarlaga um akstur utan vega. Þar er nú í 1. mgr. ákvæði um að takmarka megi akstur utan vega á jöklum og snævi þakinni jörð og ákvæði um að takmarka megi akstur í 7. mgr., að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar og í samráði við útivistarsamtök og ferðaþjónustusamtök. Heimildin í þjóðgarðsfrumvarpinu er svipuð, nema þar er ekki vikið að tillögum Umhverfisstofnunar og ekki tiltekið að hafa skuli samráð við útivistarsamtök og ferðaþjónustusamtök, ef takmarka á akstur. Þetta getur Ferðaklúbburinn 4x4 ekki sætt sig við.

Það ætti að vera samræmi í allri löggjöf og faglegri ákvarðanatöku um takmarkanir á akstri utan vega óháð þjóðgarðsmörkum. Það stenst enga skoðun að ætla að hafa tvöfalda stjórnsýslu um slík mál innan þjóðgarðs og á aðliggjandi svæðum. Ótækt er að auglýsingar um takmarkanir á sambærilegum svæðum séu ákveðnar með mismunandi málsmeðferð og m.a. kynntar almenningi með mismunandi hætti. Þessi sjónarmið styðja það sjónarmið að órökstutt er af hverju almenn náttúruverndarlög eru ekki talin fullnægjandi um þetta málefni.

Jafnframt er bent á það sjónarmið að stofnun þjóðgarðs er óþörf og óeðlilegt að takamarka umferð á vélknúnum ökutækjum í tómstundaskyni, þegar þjóðgarðsfrumvarpinu er lýst sem viðbrögðum við mögulegri aukningu umferðar á vegum ferðaþjónustunnar.

Um önnur almannaréttindi svo sem aðra umferð en á vélknúnum ökutækjum, notkun tjalda o.fl., gilda í raun sömu sjónarmið. Það vantar rökstuðning um það af hverju almenn ákvæði náttúruverndarlaga mega ekki gilda og skýr viðmið um það hvenær skuli víkja frá þeim reglum. Ef stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs er skoðuð, sem er um 150 blaðsíður, má t.a.m. sjá að reiðleiðir á þjóðgarðssvæði eru taldar upp með tæmandi hætti. Með öðrum orðum þá verið að takmarka möguleika til þess ákveða ferðatilhögun á stórum landsvæðum á eigin forsendum, án þess að ljóst sé af hverju.
Dæmin frá Vatnajökulsþjóðgarði sanna að það er tilhneiging til ofstjórnunar, eða míkróstjórnunar um minniháttar málefni sem engin nauðsyn er setja sérstakar reglur um. Þannig var t.a.m. gert ráð fyrir að allt dróna flug yrði háð leyfum óháð því hvort það væri nálægt fjölsóttum ferðamannastöðum eða á víðáttum jökla. Þessi staða undirstrikar að það er um margt heppilegt að sjá Vatnajökulþjóðgarð þróast og þroskast áður en ákvörðun yrði tekin um að setja stærri svæði undir þjóðgarð.

Hætta er á að notendur vélknúinna ökutækja, hjólreiðamenn, hestamenn o.fl. verði skikkaðir til að fylgja meginstofnleiðum. Með því væri verulegum gæðum og sérstöðu fórnað.

Þá er áréttað að lokamálsgrein ákvæðisins um lokun svæða sem liggur undir skemmdum er um margt sambærileg við 25. og 25. gr. a í náttúruverndarlögum. Munurinn er þó sá að þjóðgarðsfrumvarpið gerir ekki ráð fyrir neinu samráði eins og náttúruverndarlögin, en 25. gr. gerir ráð fyrir samráði við sveitarfélag, Landgræðslu, landeigendur og hagsmunaraðila og 25. gr. a, einnig samráði við fulltrúa ferðaþjónustu og útivistarfólk. Í greinunum er fjallað um hvernig ákvarðanir skuli kynntar almenningi. Óútskýrt er af hverju náttúruverndarlögin eru ekki fullnægjandi vegna þessara þátta.

19. Í greininni kemur fram að innan garðsins eru gestir á eigin ábyrgð en þó skuli setja reglur um öryggi til að vara við hættum og beina umferð frá hættum í umhverfinu. Í þessum ákvæðum felst ákveðin mótsögn. Nauðsyn þessara ákvæða er óljós. Mikil fræðsla á sér stað um ferðir á hálendi sem nær bæði til mögulegs þjóðgarðssvæðis og annarra svæða. Órökrétt er að skapa mismunandi réttarástand um ferðalög á slíkum svæðum sem í grunnin fylgir sambærileg áhætta og ábyrgð ferðalanga. Greinin felur í sér að starfsfólk þjóðgarðs á hafa einhvers konar almannavarnarvald. Eðlilegt er farið sé með þau málefni með sama hætti á landinu öllu.

Kafli um starfsemi í Hálendisþjóðgarði, landnýtingu og þjónustu.

20. Í greininni kemur fram að atvinnutengd starfsemi er bönnuð nema með leyfi. Greininn varðar sérstaklega málefni ferðaþjónustu, en hefur þó auðvitað nokkra almenna þýðingu. Það er í raun ekki skýrt hvað telst atvinnustarfsemi í þjóðgarði og mikill vafi skapaður. Það gildir ekki síst vegna þess að ákvæði 67. gr. stjórnarskrár gerir kröfur um skýrleika löggjafar sem takmarkar atvinnufrelsi. Ferðaþjónustuaðili sem ekur þjóðvegi í þjóðgarði er í atvinnurekstri.

Er hann leyfisskyldur? Skiptir máli hvort hann stoppar innan þjóðgarðsins og hvað gestir gera þegar stoppað er? Hversu langt er hægt að ganga að skýra leyfisskyldu nánar með reglugerðum, þegar lagatexti er svo fáorður? Ferðklúbburinn 4x4 bendir á að þessi álitamál hafa verið til umfjöllunar í Vatnajökulsþjóðgarði og eru langt því frá fullleyst. M.a. er deilt um hvort heimildir til gjaldtöku verði beitt óháð því hvort aðilar njóti sérgreindrar þjónustu. Æskilegt er að sjá hvernig rekstur Vatnajökulsþjóðgarðs þróast, áður en lengra er haldið.

Ferðklúbburinn 4x4 bendir jafnframt á að löggjafinn ætti fremur að skoða almennt kröfur til ferðaþjónustuaðila sem selja þjónustu í óbyggðum, óháð því hvort það er á hálendissvæðum eða ekki. Slík löggjöf getur falið í sér heildstæðari nálgun en að stofna miðhálendisþjóðgarð.

Það er svo áréttað að Ferðklúbburinn 4x4 vill standa vörð um ferðamenningu í tómstundaskyni á hálendi Íslands. Sú rótgróna ferðamenning kallar ekki á þjóðgarðsstofnun.

21. Í greininni er fjallað um leyfisveitingar fyrir alls konar viðburðum inna garðsins. Á vegum Ferðaklúbbsins 4x4 og deilda félagsins eiga sér stað ýmsir viðburðir, t.d. hópferðir eða þorrablót og aðrar samkomur í skálum. Ferðklúbburinn 4x4 telur óljóst hvar leyfisskylda byrjar og hvar hún endar. Ferðklúbburinn 4x4 leggst alfarið gegn því að þurfa sækja um leyfi fyrir slíkum viðburðum. Eðli máls samkvæmt eiga sambærileg sjónarmið við um starfsemi hvers kyns félagasamtaka sem eru m.a. að nýta skála með sambærilegum hætti og í marga áratugi á undan.

Þetta tengist jafnframt sjónarmiðum um ofstjórnun og að tilhneigingin verður að veita þurfi leyfi í fleiri tilvikum en færri.

Þá telur Ferðklúbburinn 4x4 að heimildir Hálendisþjóðgarðs til að loka svæðum tímabundið vegna viðburða eða verkefna óeðlilegar. Slíkar lokanir geta skert möguleika fyrir almenna umferð í þágu fárra og takmarkað möguleika til að nýta eignir sínar, t.d. skála. Gera verður þá kröfu að lokun svæða fari undantekningarlaust fram með beinu samráði við eigendur skála á svæðum og aðra hagsmunaaðila.

Síðari málsgrein ákvæðisins um leyfisveitingar varðar sambærilegar leyfisveiting og sveitarfélög fara nú með samkvæmt Þjóðlendulögum, en verður af þeim tekin.

22. Í greininni er fjallað um hefðbundnar nytjar. Ekki er tilefni til mikilla athugasemda en minnt er á fyrri umfjöllun um þá stöðu að líta verður á rótgróna ferðamenningu í tómstundaskyni á hálendinu sem hefðbundnar nytjar.

23. Ákvæðið varðar sérstaklega orkunýtingu. Ferðklúbburinn 4x4 leggst almennt gegn uppbyggðum hálendisvegum sem jafnan eru fylgifiskur virkjanaframkvæmda. Það er hins vegar bent á að stækkun eldri virkjana og afmarkaðar framkvæmdir þurfa ekki að leiða til frekari veguppbyggingar og minnkun svæða sem teljast óbyggð víðerni.

Ferðklúbburinn 4x4 telur mikil gæði felast í óbyggðum víðernum sem náttúruverndarlög fjalla um og tryggja ákveðna vernd. Einfaldir vegslóðar á hálendinu raska ekki stöðu svæða sem óbyggðra víðerna og nauðsynlegt er við að það komi fram með skýrum hætti í frumvarpinu.

25. Í greininni er tekið fram að Hálendisþjóðgarður sér um eftirlit og að ákvæði laganna og reglna verði virt. Tiltekið er þjóðgarðsvörðum er heimilt að loka öllu svæðinu, eða hluta ef hann telur að dvöl manna hafi áhrif á lífríki, jarðmyndanir, landslag eða menningarminjar. Einnig ef hættuástand skapast vegna náttúruvár eða af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta. Hálendisþjóðgarður fær heimild til framkvæmda vegna ýmissa tilvika í öryggisskyni. Fram kemur að þjóðgarðsverði og öðrum starfsmönnum er heimilt að vísa úr þjóðgarðinum hverjum þeim sem brýtur gegn ákvæðum laga um Hálendisþjóðgarð og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og öðrum reglum sem um þjóðgarðinn gilda

    Ferðklúbburinn 4x4 telur greinin fela í sér mjög opnar heimildir fyrir þjóðgarðinn til eftirlits og takmarkana. Greinargerð með ákvæðinu er fáorð og hætta á að sá óskýrleiki leiði til þess að valdsvið þjóðgarðsverða verði beitt með of rúmum hætti, enda mjög matskenndar. Skýra ætti lokanir betur og í hverju heimildir felast. Ferðklúbburinn 4x4 telur að hlutverk þjóðgarðsvarða verði sambærilegt við öryggisverði í einkafasteignum. Slíkt er óásættanlegt enda þjóðgarðurinn stór hluti af Íslandi og meginreglur náttúruverndarlaga og umferðarlaga byggja á því að umferð og dvöl á svæðinu er almennt heimil.

    Bent er á að þjóðgarðsverðir eða aðrir starfsmenn þjóðgarðs hafa enga þjálfun eða forsendur til að hafa nokkurs konar lögregluvald. Vegna stærðar þjóðgarðsins er brottvísun mjög íþyngjandi. Tekið er fram að eðli máls samkvæmt geta brot gegn reglum haft afleiðingar, en afleiðingar réttarbrota byggja jafnan á rannsókn og viðurlögum á fjölþættum grunni. Heimildir sem þjóðgarði er ætlað, fela nánast í sér lögreglu-, rannsóknar- og dómsvald, ef aðila er vísað úr þjóðgarði.

Kafli um þvingunarúrræði og viðurlög.

28. Í greininni kemur fram að Hálendisþjóðgarður þar á meðal land- og þjóðgarðsvörðum er heimilt að stöðva för fólks og faratækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að *koma í veg fyrir* brot á ákvæðum laga þessara um umferð.
    Vegna þessa er vísað til umfjöllunar um 25. gr. frumvarpsins og ábendingar um óskýrleika ákvæðisins og matskennt valdsvið. Í 28. gr. frumvarpsins er jafnvel gengið enn þá lengra. Eins og greinin er orðuð er nánast um forvirkar rannsóknarheimildir að ræða, þ.e. heimild til að koma í veg fyrir fyrirhuguð brot. Slíkt er afar matskennt og gengur í raun lengra en heimildir nokkurra annarra stjórnvalda eða lögregluembætta. Ákvæðið er um margt líkt 88. gr. náttúruverndarlaga, en Ferðklúbburinn 4x4 gagnrýndi einnig orðlag þess ákvæðis. Sú afstaða er í raun ítrekuð og vonast eftir að undið verði ofan af slíkri óheillalöggjöf.

30. Í ákvæðinu er fjallað um refsiábyrgð

    Ferðklúbburinn 4x4 telur að ákvæði um upptöku á eignum geti ekki staðist. Það felur í raun í sér brot á jafnræðisreglum að upptökuákvæði eigi einungis við um eina tegund eigna og brota innan þjóðgarðs. Ákvæðið er jafnframt óskýrt og verulega matskennt, enda á upptaka að koma

til greina ef alvarleg spjöll verða á náttúru landsins. Þá mun upptaka koma með mismunandi hætti niður eftir því hver er eigandi bifreiðar. Ekki er að finna neinar leiðbeiningar um eðli alvarlegra náttúruspjalla og ljóst að einstaklingsbundið huglægt mat getur verið gríðarlega mismunandi. Slíkt viðmið er hreinlega ónothæft.

31. Í greininni kemur fram ákvæði um reglugerðir sem ráherra skuli setja eða er heimilt að setja. Í einstökum greinum frumvarpsins koma fram fleiri ákvæði.

    Ferðklúbburinn 4x4 telur að lagafrumvarpið um margt einstakt hvað gert er ráð fyrir að mikið vald verði framselt til ráðherra. Það undirstrikar hvað frumvarpið er óljóst og Alþingi hefur á þessu stigi málsins takmarkaða vitneskju um raunveruleg áhrif frumvarpsins. Eins felur það í sér að sú valddreifing sem vísað er til í frumvarpinu og varðar hlutverk stjórnar og svæðisráða er í raun léttvæg. Valdið liggur hjá ráðherra.

    Fylgiskjal með umsögn þessari er yfirlit yfir reglugerðarheimildir ráðherra.

    Það er svo til öryggis bætt um betur og tekið fram í 9. tl. 2. mgr. greinarinnar að ráðherra skuli jafnframt setja reglugerð um framkvæmd laganna „að öðru leyti".

32. Í greininni er fjallað um gjaldtökuheimildir og segir að heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu inna marka garðsins og við starfstöðvar, gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða aðgang að mismunandi þjónustu. Þá er heimilt að innheimta sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðs. Heimilt að ákveða gjald fyrir leyfisveitingar, fyrir viðburði eða einstök verkefni.

    Í þessu ákvæði felst útfærsla á takmörkun vegna atvinnutengdra starfsemi eða þeirra sem fá heimild til nýtingar lands og landsréttar sbr. 2 mgr. 21. gr., en jafnframt fyrir hvers kyns dvöl eða umferð í garðinum ef gestir hafa aðgang að þjónustu.

    Ferðklúbburinn 4x4 telur ákvæðið afar óljóst. Ákvæðið getur varðað stöðu eigenda skála innan þjóðgarðsins og t.a.m. er óskýrt hvort unnt verður að innheimta gistináttar gjald af félagsmönnum Ferðklúbbsins 4x4 þegar þeir nýta skála á vegum félagsins. Það væri mjög órökrétt. Bent er á að skálagisting fellur utan gistináttar skatts, en ákvæði frumvarpsins eru ekki sett í neitt samhengi við þá löggjöf.

    Þá er einnig vísað til fyrri umfjöllunar um afmörkun á skyldu til leyfisveitinga og stöðu viðburða, og þ.a.l. óvissu um gjaldtöku vegna þess.

    Bent er á að einn af gjaldtökuþáttum er vegna starfsemi landvarða auk fleiri þátta. Slíkt ákvæði leiðir til þess að í raun verður hvers kyns kostnaður grunnur að ákvörðun gjalda.

Athugasemd við frumvarpstexta

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram huglægt mat höfunda um mörg atriði. Til dæmis er fullyrt að Vatnajökulsþjóðgarður sé gott dæmi um stofnun þjóðgarðs sem hafi haft jákvæð áhrif á byggðaþróun og verið uppspretta tekna fyrir atvinnustarfsemi í nærumhverfinu og á landsvísu.

Ferðklúbburinn 4x4 telur að upplýsa ætti á hverju slíkar fullyrðingar eru byggðar og hverjir eru raunverulegir höfundar frumvarpsins. Ferðklúbburinn 4x4 bendir á að sú þverpólitíska nefnd sem fjallaði um mögulegan Hálendisþjóðgarð hafi m.a. haft það hlutverk að semja frumvarp. Raunin hafi hins vegar orðið sú að nefndin skilaði af sér nokkrum áherslupunktum um frumvarpsefni, en ekki heildstæðu frumvarpi. Ljóst er að frumvarpið er um margt í ósamræmi við þá áherslupunkta sem þingmannanefndin lagði til. Frumvarpið virðist síðan hafa fæðst inn í ráðuneyti. Þessu tengt er einnig að ákveðið rof varð á samráði við hagsmunaraðila í undirbúningi málsins, þegar á leið t.d. að kynningarfundir féllu niður.

Virðingarfyllst, f.h. Ferðaklúbbsins 4x4

Sveinbjörn Halldórsson
formaður Ferðaklúbbsins 4x4

Fylgiskjal: Yfirlit yfir greinar frumvarps og efnisatriði sem falin verða ráðherra til nánari ákvarðanatöku.

Einnig óskum við eftir viðtali við Umhverfis- og samgöngunefnd vegna athugasemda okkar.

Ferðamálastofa
Icelandic Tourist Board

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík 1. febrúar 2021
Mál: 21010001/05.00

Efni: Umsögn Ferðamálastofu um frv. til laga um Hálendisþjóðgarð. Þingskjal 461-369. mál.

Vísað er í erindi nefndasviðs Alþingis, sem barst með tölvupósti þann 4. desember sl. þar sem óskað var umsagnar Ferðamálastofu um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð.

Meginefni frumvarpsins felur í sér friðlýsingu og verndun náttúrufars, sögu og menningar innan Hálendisþjóðgarðs, um stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarðsins og skiptingu hans í rekstrarsvæði.

Ferðamálastofa tekur ekki efnislega afstöðu til þess hvort koma eigi á fót Hálendisþjóðgarði eða ekki, heldur lýtur umsögnin að samspili þjóðgarða og ferðaþjónustu sem atvinnugreinar.

Umsögn Ferðamálastofu
Hálendi Íslands er ein af okkar verðmætustu auðlindum. Náttúruvernd og ferðaþjónusta geta vel farið saman sé virðingar gætt gagnvart náttúrunni og umgengni við hana.

Þjóðgarðar skipta miklu máli fyrir ferðaþjónustu þar sem þeir eru mikilvægt aðdráttarafl og eftirsóttir áfangastaðir ferðamanna. Þjóðgarðar stuðla að dreifingu ferðamanna um landið og þjóna mikilvægu hlutverki í að fá ferðamenn til að ferðast sem víðast um landið og njóta einstakrar náttúru.

Íslensk náttúra er helsta ástæða þess að erlendir ferðamenn velja að koma til landsins og eru þjóðgarðar hér á landi afar vinsælir og eftirsóttir áfangastaðir. Innlendir ferðamenn sækja einnig í auknu mæli í þjóðgarða. Þjóðgarðar skipta miklu máli varðandi vöxt og viðgang ferðaþjónustu á Íslandi og þjóna mikilvægu hlutverki í að fá ferðamenn til að ferðast um landið og njóta einstakrar náttúru. Þjóðgarðar gera einnig kleift að setja umferð og afnot ferðamanna skorður og takmarkanir ef þörf er á. Með fjölgun ferðamanna gerist slíkt oftar þörf í viðkvæmri náttúru.

Ferðamálastofa bendir á að stærsti hluti þeirra sem ferðast og dvelja innan marka þjóðgarða eru erlendir ferðamenn. Þessir sömu ferðamenn hafa margir hverjir ferðast víða um heim, dvalið í þjóðgörðum á heimsmælikvarða og hafa þar af leiðandi miklar væntingar þegar þeir

koma til landsins. Stefna íslenskra stjórnvalda er að upplifun ferðamanna standist þær væntingar sem þeir hafa fyrir Íslandsferð. Það er því mikilvægt að öll umgjörð og uppbygging þjóðgarða sé eins og best verður á kosið.

Áfangastaðaáætlanir hafa verið unnar fyrir hvern landshluta. Um er að ræða stefnumótandi áætlanir um uppbyggingu og samhæfingu ferðaþjónustu í hverjum landshluta. Að gerð þeirra koma heimamenn á hverju svæði, bæði innan stjórnsýslu og ferðaþjónustu. Áætlununum er ætlað að samræma þau sjónarmið sem liggja til grundvallar vexti og viðgangi ferðaþjónustunnar og taka tillit til þarfa íbúa, gesta, atvinnulífs og umhverfis. Sérstaklega er horft til væntinga og óska heimamanna og sett eru fram markmið um að stýra uppbyggingu og þróun ferðaþjónustu. Mikilvægt er að ekki sé dregið úr þessari valdeflingu heima í héraði með stofnun Hálendisþjóðgarðs. Það er einnig mikilvægt að Hálendisþjóðgarður taki mið af þessum áætlunum. Í áætlununum eiga að koma fram öll þau sjónarmið er varða ferðaþjónustuna og fyrir vikið er ekki jafn rík þörf á þátttöku ferðaþjónustunnar í því flókna og viðamikla stjórnkerfi sem virðist talin þörf á skv frumvarpinu. Vegna umfangs og stærðar þjóðgarðsins þá er hann mikilvægur í áfangastaðaáætlunum, en margar af helstu náttúruperlum landsins, sem ferðamenn koma til að skoða, eru innan þjóðgarðsins og hann er einnig starfsvettvangur fjölmargra ferðaþjónustufyrirtækja. Vinna þarf samhliða og gæta samræmis, eins og kostur er, í vinnu við stefnumótun þjóðgarðsins, atvinnustefnu sem og verndar- og stjórnunaráætlun, og áframhaldandi vinnu við áfangastaðaáætlanir. Með þessum hætti er stutt við sjálfbæra ferðaþjónustu innan þjóðgarða á sama tíma og áhersla er á náttúruvernd.

Undanfarin ár hefur í auknu mæli verið kallað eftir ýmsum takmörkunum og áherslubreytingum í ferðaþjónustu frá því sem verið hefur. Sjónarmið hafa verið um að hingað til lands eigi fyrst og fremst að fá það sem kallað er „betur borgandi ferðamenn“. Þá er mikilvægi álagsstýringar á ýmsum stöðum talin mikilvæg til að vernda náttúru og umhverfi. Margsinnis hefur komið fram sú skoðun að Ísland eigi að forðast að fá á sig ímynd „massatúrisma“. Til að ná fram breytingum á ferðaþjónustunni hvað þetta varðar er ljóst að koma þarf á strangari skorðum en verið hefur. Það þarf að vera hægt að takmarka umgengni á helstu ferðamannastöðunum til að laða að svokallaða „betur borgandi ferðamenn“ og koma þannig í veg fyrir massatúrisma. Það mætti mögulega gera með gjaldtöku sem ekki er á færi nema þeirra sem fjárráð hafa til að greiða fyrir aðgang. Þjóðgarðar hafa möguleika á að koma á slíkri stýringu og þá með því eftirliti sem þörf er á.

Með stofnun Hálendisþjóðgarðs skapast tækifæri til að ráðstafa fjármunum í auknum mæli til innviðauppbyggingar á svæðinu, m.a. vegna aukinnar aðsóknar ferðamanna. Nú eru fjölmargir ferðamannastaðir á hálendinu utan friðlanda og þjóðgarða og njóta þ.a.l. hvorki verndar né fjármagns til uppbyggingar nema í undantekningatilfellum. Mikil verðmæti eru fólgin í að hafa aðgang að náttúru Íslands og lítt snortin náttúra landsins flokkast undir takmörkuð gæði, sem nauðsynlegt er að fara vel með. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að ferðaþjónustan hafi aðkomu að stefnumótun og áætlanagerð í þjóðgörðum landsins og að henni sé tryggð seta í umdæmisráðum og stjórnum sem með málefni þjóðgarða fara.

Ferðamálastofa telur jákvætt, ef af hálendisþjóðgarði verður, að settur verði um hann rammi með gerð atvinnustefnu og stjórnunar- og verndaráætlunar sem mótar umgjörð þeirrar starfsemi

sem þar fer fram. Skv. frumvarpinu er stjórn þjóðgarðsins veitt víðtæk heimild til að heimila eða takmarka atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins. Margir ferðaþjónustuaðilar bjóða ferðamönnum upp á ferðir um hálendið og við veitingu leyfis verður að gæta m.a. að því að atvinnufrelsi manna verði ekki takmarkað með of íþyngjandi skilyrðum. Ferðamálastofa leggur áherslu á að ákvarðanir varðandi mögulegar takmarkanir á starfsemi innan þjóðgarðsins verði teknar af sanngirni og með málefnanlegum hætti. Skilyrði fyrir leyfisveitingu verða að vera gegnsæ og hlutlæg og ekki byggjast á huglægu mati leyfisveitanda. Það er skoðun Ferðamálastofu að þjóðgarðurinn eigi að leggja ríka áherslu á að þeir ferðaþjónustuaðilar sem bjóða upp á ferðir séu með öryggis-, gæða- og umhverfismálin í lagi og hafi sett sér áætlanir í því skyni. Skilyrði fyrir starfsemi innan þjóðgarðsins gæti byggst á framlagningu slíkra áætlana. Viðurkennd gæðakerfi væru málefnanleg leið til að koma slíku á. Má þar m.a. nefna Vakann, gæða- og umhverfisvottun ferðaþjónustunnar.

Frumvarpið kveður á um að stjórn Hálendisþjóðgarðs sé í höndum stjórnar og umdæmisráða auk forstjóra stofnunarinnar og þjóðgarðsvaða sem starfa hver í sínu umdæmi. Telja þátttakendur í þessu stjórnkerfi vel á annað hundrað manns. Svo flókið og viðamikið stjórnkerfi er fordæmislaust í stjórnsýslu ríkisins. Ferðamálastofa telur að það hljóti að vera hægt að finna einfaldari leið til að ná fram þeim sjónarmiðum, sem þurfa að komast að við stjórnun stofnunarinnar. Fyrr er nefnt að skylda megi að áfangastaðaáætlanir liggi til grundvallar ákvarðanatöku er varða ferðaþjónustu á svæðinu. Því til viðbótar má halda því sjónarmiði á lofti að ferðaþjónustan er atvinnugrein sem veitir fjölmörgum atvinnu um land allt. Fyrirtæki byggja afkomu sína á að veita innlendum sem erlendum ferðamönnum þjónustu. Ferðaþjónustan er síbreytileg og það þarf að vera hægt að bregðast hratt við ef upp koma breyttar aðstæður í eftirspurn, samsetningu ferðamanna o.s.frv. Þá má stjórnkerfi þjóðgarðsins ekki vera svo flókið að það taki mánuði eða jafnvel ár að bregðast þar við. Hætta er á að slíkt geti orðið raunin með því skipulagi sem efni frumvarpsins gerir ráð fyrir.

Það er mikilvægt hlutverk þjóðgarða að þjónusta og upplýsa gesti sína. Í 24. gr. frumvarpsins er nánar vikið að þessu. Þar segir m.a. að upplýsingar séu veittar á meginstarfstöðvum Hálendisþjóðgarðs og heimilt verði að reka gestastofur og þjónustustöðvar þar sem veitt er fræðsla og þjónusta. Ferðamálastofa vekur sérstaklega athygli á að öll miðlun upplýsinga og fræðsla til ferðamanna verði veitt ferðamönnum með sem skilvirkustum hætti með miðlun á stafrænu formi. Tryggja verður að allt efni sé aðgengilegt á þann hátt og ekki síður fyrir ferðamenn áður en þeir leggja í ferðalög svo þeir geti verið rétt búnir og hafi kynnt sér sem best hvað þeir kunna að sjá og upplifa. Stafræn upplýsingagjöf nýtist einnig fyrir miðlun upplýsinga sem Ísland sem gestgjafi vill koma á framfæri. Það á sérstaklega við um staði eins og þjóðgarða þar sem mikilvægt er að vekja athygli á og fræða um viðkvæma náttúru, bann við utanvegaakstri og annað sem koma þarf á framfæri. Ef gera ætti upplýsingamiðlun til ferðamanna skil með gestastofum eða öðrum miðlunarleiðum fortíðar þyrfti nokkuð þétt net slíkra staða með gríðarlegum kostnaði auk þess sem opnunartími þeirra staða eru alltaf takmarkaðir. Starfræn miðlun upplýsinga er hins vegar alltaf aðgengileg, allan sólarhringinn. Fjarskiptakerfi til miðlunar stafrænna upplýsinga um land og þjóð er þétt og aðgengilegt öllum nú til dags. Í stað bygginga gestastofa mætti frekar bæta í innviði til verndar náttúru.

Ábendingar við einstaka greinar frumvarpsins

2. tl. 1. mgr. 8. gr., Stjórn Hálendisþjóðgarðs
Ferðamálastofa bendir á að erfitt kunni að vera fyrir ferðamálasamtök að tilnefna sameiginlega fulltrúa í umdæmisráð eða sem áheyrnarfulltrúa í stjórnir þjóðgarðanna. Ástæðan er sú að ekki er vitað hver þau ferðamálasamtök eru eða hvar þau eru staðsett. Ferðamálasamtök eru oft sjálfsprottin félagasamtök og eiga það til að vera misstarfssöm þar sem þau eru oft háð áhuga þeirra sem í forsvari eru hverju sinni. Ferðamálasamtök eiga sér ekki sameiginlegan vettvang svo erfitt er að sjá hvernig hægt verði að tilnefna fulltrúa svo sátt verði um og til hvers á að leita varðandi tilnefningar. Ferðamálastofu er ekki kunnugt um að nein ferðamálasamtök séu starfandi í dag.

Ferðamálastofa leggur til að fulltrúi ferðaþjónustunnar verði tilnefndur af ráðherrra ferðamála.

2. tl. 3. .mgr. 11. gr., Rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs
Með vísan til ofanritaðs leggur Ferðamálastofa til að fulltrúi ferðaþjónustunnar í umdæmisráði hvers rekstrarsvæðis fyrir sig verði tilnefndur af ráðherra ferðamála.

19. gr. Öryggi gesta
Ferðamálastofa leggur mikla áherslu á öryggi ferðamanna. Lögbundin skylda er á alla sem framkvæma skipulagðar ferðir á Íslandi að hafa öryggisáætlun. Á þetta við um framkvæmdaraðila ferða hvort sem þeir eru innlendir eða erlendir.

Ferðamálastofa leggur til að í stjórnunar- og verndaráætlunum verði gerð krafa um að þjóðgarðarðurinn geri öryggisáætlun, fyrir hvert svæði. Þar komi m.a. fram m.a. hvaða kröfur séu gerðar til ferðaþjónustuaðila. Það mun auðvelda ferðaþjónustuaðilum gerð öryggisáætlana fyrir sína starfsemi þar sem kröfur þjóðgarðanna eru kunnar.

20. gr. Atvinnustefna og samningar við þjónustuaðila
Mikilvægt er að gæða-, öryggis- og umhverfismál séu til fyrirmyndar hjá þeim fyrirtækjum sem starfa innan þjóðgarða. Ferðamálastofa leggur til að horft verði til Vakans, gæða- og umhverfisvottunar íslenskrar ferðaþjónustu, þegar atvinnustefna fyrir Hálendisþjóðgarð verður mótuð og leggur til að öllum fyrirtækjum sem starfa innan þjóðgarðanna verði gert skylt að uppfylla ákveðnar gæða-, öryggis- og umhverfiskröfur til að tryggja að svo sé. Einnig er bent á að eitt af skilyrðum atvinnustarfsemi sé að ferðaþjónustuaðilar hafi sett sér öryggisáætlun.

Ferðamálastofa telur mikilvægt að sátt skapist um stofnun þjóðgarðs á hálendinu. Ósætti um þjóðgarðinn getur orðið skaðlegt fyrir Ísland sem eftirsóknarvert ferðaþjónustuland.

Virðingarfyllst,
F.h. Ferðamálastofu

Helena Þ. Karlsdóttir

Helena Þ. Karlsdóttir, forstm. stjórnsýslusviðs

MIÐHÁLENDISÞJÓÐGARÐUR

UMSÖGN

FETAR



Mynd: Sveinn Sigurður Kjartansson.
Tekin við Svarthöfða syðst í Vonarskarði.

Nefndasvið Alþingis
Berist til: Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík
Sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is

MIÐHÁLENDISÞJÓÐGARÐUR
UMSÖGN FETAR LANDSSAMTAKA

Efnisyfirlit

Í stuttu máli 3
Náttúruvernd 3
Virkjanakostir á hálendinu 3
Fjallvegir og slóðar 4
Rekstrarkostnaður 4
Ólýðræðislega kjörin stjórn þriðjungs Íslands 5
Umfang garðsins 5
Hver er þörfin og hver eru rökin? 5
Utanvegaakstur 6
Ofálag á tilteknum svæðum 6
Landvarsla 6
Ferðafrelsi 7
Menningarverðmæti - huglægt mat? 7
Þjóðgarður eða ekki þjóðgarður? 8
Reynslan er neikvæð 8
Niðurlag 8

FETAR er landssamtök ferðaþjónustufyrirtækja í heilsárs-ferðaþjónustu á hálendinu og telur til um 80 fyrirtækja. Starfsemi FETAR fyrirtækja skilar um 14 milljarða samanlögðum gjaldeyristekjum til þjóðabúsins á ári í eðlilegu árferði.

Frumvarp (hér eftir nefnt frumvarpið) um miðhálendisþjóðgarð (hér eftir nefndur garðurinn) hefur mætt mikilli gagnrýni úr ýmsum áttum. Flest útivistarsamtök og félög í ferðaþjónustu telja að frumvarpið vegi að ferðafrelsi Íslendinga, sé aðför að almannarétti og ágallar séu svo miklir að ótækt sé.

FETAR landssamtök leggjast alfarið gegn stofnun miðhálendisþjóðgarðs í óbyggðum Íslands og leggst alfarið gegn frumvarpi þar um.

Í stuttu máli

- Meirihluti þjóðarinnar er andvígur frumvarpinu.
- Hvorki þjóðin né ferðaþjónustan kallar ekki eftir þjóðgarði.
- Stjórn þjóðgarðanna yrði ólýðræðisleg.
- Ferðafrelsi og almannaréttur yrði fótum troðinn.
- Virkjanakostum í 3ja áfanga rammaáætlunar yrði veitt brautargengi.
- Gjaldtaka vegna óþarfa kostnaðar er fyrirséð.
- Undirbúningur einkenndist af samráði í skötulíki.
- Reynsla af þjóðgörðum er neikvæð.
- Valdabrölt fremur en náttúruvernd - hrossakaup.
- Hagkvæmari og þekktar lausnir ekki skoðaðar eða nýttar.
- FETAR leggst gegn frekari virkjanaframkvæmdum á hálendinu.
- FETAR leggst gegn uppbyggingu heilsársvega á hálendinu.

Náttúruvernd

Á Íslandi eru í gildi lög um náttúruvernd sem hafa gegnt hlutverki sínu vel. Vitundarvakning hefur orðið í náttúruvernd á Íslandi á undanförnum áratugum og má með sanni segja að varla finnist sá Íslendingur sem ekki er upplýstur og meðvitaður um mikilvægi þess að valda ekki tjóni á náttúrunni á ferðum sínum um landið. Það á sérstaklega við um útivistarfólk sem ferðast mest og þekkir hálendið hvað best. Ekki er hægt slíta þá vitundarvakningu úr samhengi við vaxandi áhuga á útivist og ferðalögum annarsvegar og vaxandi umsvifum ferðaþjónustu hinsvegar.

Mikið innra aðhald er viðhaft á meðal ferðaþjónustuaðila og útivistarfélaga þegar kemur að náttúruvernd og vernd óbyggða Íslands og hefur það aukist jafnt og þétt með árvekni og sameiginlegu náttúruverndarsjónarmiði. Aðhaldið birtist með ýmsu móti, átaksverkefnum útivistarfélaga, yfirlýstum gæðastefnum, samskiptum innan hópa t.a.m. á samfélagsmiðlum, vinnu við lagfæringar á skemmdum og ekki síst gagnkvæmu aðhaldi í ferðum um hálendið. Störf þessara félaga eiga líklegast hvað stærstan þátt í að skýra almenna viðhorfsbreytingu og aukna náttúruvitund landsmanna.

Virkjanakostir á hálendinu

Virkjunum fylgir mikið rask og óendurkræf áhrif á umhverfið. Í frumvarpinu er virkjunum í þriðja áfanga rammaáætlunar veitt brautargengi. Þar ber hæst Skrokkölduvirkjun (Eyrarrósarvirkjun) sem er í nýtingarflokki en í henni felst gerð 8,7 km. langra jarðganga frá Hágöngulóni að Kvíslavatni. Um er að ræða mjög stóra jarðvegsframkvæmd sem útheimtir miklar breytingar og viðbætur á vegum auk viðamikils framkvæmdasvæðis, vinnu og umferð stórtækra vinnuvéla.

Árið 1998 var Fögruhverum sökkt við myndun Hágöngulóns sem er þekkt háhitasvæði. Í þriðja áfanga rammaáætlunar er Hágönguvirkjun í biðflokki en henni er einnig veitt brautargengi í frumvarpinu. Þar er gert ráð fyrir 20 borholum í fyrsta fasa jarðvarmavirkjunnar, ekki ósvipað og fyrsti fasi Hellisheiðarvirkjunar. Með myndun Hágöngulóns var um aðför að náttúrunni og ósnortnum óbyggðum Íslands að ræða sem eiga undir högg að sækja þegar kemur að virkjanaframkvæmdum.

Samkvæmt lögum um umhverfismat á virkjunarkostum eru smávirkjanir sem framleiða undir 10MW undanþegnar umhverfismati. Hér er um stórkostlega yfirsjón að ræða af hálfu yfirvalda sem tilkomin er vegna hrossakaupa ríkisstjórnarflokkanna og skiptingu gæða landsins milli þeirra fylkinga. Það er sök sér að forfeður vorir hafi án þeirrar þekkingar sem til er í dag á umhverfisáhrifum slíkra framkvæmda virkjað til aukinna lífsgæða og framþróunar samfélagsins til handa. Í dag er öldin önnur og þekking okkar á umhverfisáhrifum stóraukin bæði vegna aukinna rannsókna sem og reynslu af fyrri framkvæmdum. Má þar t.a.m. nefna Kárahnjúkavirkjun sem hefur m.a. haft óafturkræf áhrif á lífríki Lagarfljótsins svo eitthvað sé nefnt.

Um 80% af raforkuframleiðslu Íslands fer til stóriðju t.a.m. álframleiðslu sem hefur átt undir högg að sækja vegna aukinnar samkeppni á alþjóðamörkuðum. Framtíðarafkoma hennar er ótrygg í samkeppninni við mun stærri þjóðir eins og Kína. Hver framtíðarþörfin fyrir aukna orkuframleiðslu verður er því ómögulegt að segja til um. Ef stóriðja á ekki framtíð fyrir sér á Íslandi í því magni sem áætlað er þykir ljóst að orkuframleiðsla landsins er nú þegar langt umfram þörf. Í besta falli væri það gerræðislegt að leggja óbyggðir Íslands undir frekari virkjanir á þessu stigi.

FETAR leggst því alfarið gegn frekari virkjanaframkvæmdum á Hágöngu- og Skrokköldusvæðinu eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu og telur að aðrir virkjanakostir hljóti að henta betur þegar og ef þörf er á.

Ljóst er að FETAR á samleið með umhverfisráðherra þegar kemur að afstöðu til virkjana á hálendinu en harmar einstrengingslegan skort ráðherra á vilja til samráðs um önnur samþættingu ferðaþjónustu og náttúruverndar. Eins harmar FETAR að árangur í þeim efnum er ekki meiri en raun ber vitni.

Fjallvegir og slóðar

Ekki er hægt að ljúka ábendingum varðandi stóriðjuframkvæmdir án þess að nefna vegagerð uppbygðra heilsársvega á hálendinu. FETAR leggst gegn slíkri framþróun og bendir á að núverandi vegakerfi einfaldra vegslóða með lágmarks- eða engri þjónustu Vegagerðarinnar er ódýrasta og vistvænasta lausnin á ferðalögum á hálendinu. Það er einnig stór hluti af upplifun ferðamannsins og færir hann enn nær náttúrunni. Landsmenn sem vilja ferðast til gönguferða og útivistar á fjölmörgun áhugaverðum stöðum hálendisins hafa heldur fjárfest í farartækjum sem komast um torfæra hálendisvegina og óbrúaðar ár.

Ferðaþjónustan nýtir einnig þau farartæki sem duga til að koma erlendum ferðamönnum öruggum og ánægðum um undraveröld hálendisins að vetri jafnt sem sumri. FETAR bendir á að uppbygging heilsársvega er í raun stóriðjuframkvæmd með tilheyrandi flutningum á milljónum tonna byggingarefnis í undirstöður slíkra vega. Einnig má segja að kostnaður við slíkar framkvæmdir og viðhald yrði aldrei í ásættanlegu hlutfalli við mögulega nýtingu á ársgrundvelli.

Nú bregður svo við að umhverfisráðherra hefur látið loka um 80 slíkum fjallvegum og vegslóðum í Vatnajökulsþjóðgarði einum, löngum sem stuttum. Engar haldbærar skýringar eða rök hafa fengist á þessum lokunum nema “náttúruvernd”.

Rekstrarkostnaður

Ekki hefur verið lögð fram rekstraráætlun fyrir garðinn en ráðherra telur að rekstrarkostnaður hans verði um þrír milljarðar á ári. Helstu kostnaðarliðir eru uppbygging gestastofa í útjaðri garðsins og launakostnaður. Reynslan sýnir að helsti álagstími í garðinum er á sumrin, frá því að fjallvegir opna eftir lokanir vegna þýðu og út ágúst en fjöldi ferðamanna á landinu hríðfellur í byrjun september. Fjallvegir eru opnaðir á mismunandi tímum eftir aðstæðum hverju sinni en síðustu opnanir eru gjarnan um og uppúr miðjum júlí eins og sjá má á vef Vegagerðarinnar. Við erum því að tala um yfirgengileg útgjöld ríkisins vegna aukinnar þjónustu og eftirlits tengdu hálendinu í um tvo mánuði á ári.

Benda má á að útivistarfélögin hafa byggt upp þjónustu á hálendinu með skálum, upplýsingaveitu og salernum af mikilli eljusemi og ósérhlífni í áratugi fyrir brot af þeim kostnaði sem hér um ræðir. Eins má benda á að leiðsögumenn innan FETAR fyrirtækja sem stunda ferðaþjónustu á hálendinu allt árið um kring taka vernd óbyggðanna mjög alvarlega og má segja að þeir séu ólaunaðir landverðir. Það sama gildir einnig um þau útivistarfélög sem stunda og þjónusta ferðamennsku á hálendinu.

Ólýðræðislega kjörin stjórn þriðjungs Íslands

Með sjórnun garðsins eiga að fara svæðisráð, stjórn og forstjóri hans sem ráðherra skipar og ráðherra sem hefur úrslitavald skv. framlögðu frumvarpi, samtals vel á sjöunda tug einstaklinga. Með stjórn garðsins færu því einstaklingar sem ekki væru kjörnir af þjóðinni. Fulltrúar þeirra sex sveitarfélaga sem ættu sæti í svæðisráðum og hefðu meirihluta í stjórn garðsins yrðu lýðræðislega kjörnir fulltrúar af einungis 7,5% þjóðarinnar. FETAR telur óásættanlegt að svo ólýðræðisleg stjórnsýsla fari með tögl og hagldir í um þriðjungi landsins.

Sama má segja um forstjóra garðsins sem skipaður skal til fimm ára af umhverfisráðherra hverju sinni. Það vill svo til að umhverfisráðherra sem leggur fram frumvarpið var aukinheldur ekki kosinn í embættið af þjóðinni heldur skipaður sem utanþingsráðherra. Því má með sanni segja að málið sé eins ólýðræðislegt og kostur er.

Ekki verður betur séð en að fyrirkomulag stjórnunar garðsins stríði gegn almennri og lýðræðislegri stjórnskipan Íslands með samþjöppun ráðherravalds í einu ráðuneyti á um þriðjung alls lands er íslenska þjóðin ræður yfir.

Umfang garðsins

Vatnajökulsþjóðgarður einn og sér er nú þegar stærsti þjóðgarður í Evrópu. Með núverandi tillögum Vinstri grænna er stefnt að um þriðjungur landsins verði gerður að þjóðgarði. Ástæða er til að skoða af hverju aðrar þjóðir ganga ekki lengra en að um 10% mörkum af landi sem þjóðríki ræður yfir. Bandaríkin sem eru 100 sinnum stærri en Ísland hafa gjarnan verið nefnd þar sem samtals um 10% lands er verndað með þjóðgörðum og öðrum verndarformum. VG dregur hinsvegar fram heildarstærðina í ferkílómetrum og tekur þannig vísvitandi hlutföll úr samhengi. Almenningur í Bandaríknunum og öðrum lýðræðisþjóðum gera ekki athugasemdir við þær lýðræðsmálamiðlanir sem þarf að gera í þjóðgörðum og öðrum verndarsvæðum meðan heildarsvæðið fer ekki yfir 10% landsins. Þegar lýðræðisafsláttur er gefinn af meiru en 10% landsins í hendur embættismanna hlýtur hver kjósandi að velta fyrir sér hvort lýðræðinu sé hreinlega ógnað.

Hver er þörfin og hver eru rökin?

Eiga fullyrðingar um knýjandi þörf á stofnun þjóðgarðs við rök að styðjast? Mikil vinna var lögð í stofnun þjóðlenda á sínum tíma. Sumir sveitarstjórar lögðu þá þegar fram athugasemdir og lýstu áhyggjum sínum yfir því að stofnun þjóðlenda væri fyrsta skrefið í átt að þjóðgarði. Hið opinbera fullyrti þá að svo væri alls ekki og engar slíkar áætlanir væru í farvatninu enda engin þörf á. Annað hefur nú komið á daginn, þvert á fyrri fullyrðingar.

Rökleysu er beitt sem rökum þegar ólíkar aðstæður eru lagðar að jöfnu svo sem þegar bent er á þá staðreynd að Grænlendingar hafi lýst mun stærra svæði þjóðgarð eða 45% landsins en vandlega sneitt fram hjá þeim einföldu staðreyndum að Grænlend er ríflega 20 sinnum stærra en Ísland og grænlenski heimskautaþjóðgarðurinn er á landi þar sem engir vegir liggja eða hafa legið og er að 81% hluta ísbreiða. Árið 1986 voru skráðir 40 íbúar í Mestersvig en nú er enginn skráður íbúi í þjóðgarðinum. Ef Ísland réði yfir landi sem væri álíka stórt og Grænland eða Bandaríkin væri án efa hægt að leggja um 40.000 ferkílómetra lands undir þjóðgarða án þess að nokkur gerði við það athugasemdir.

Rökstuðningur hefur einkennst af fullyrðingum um að koma verði á þjóðgarði til að koma í veg fyrir náttúruspjöll í framtíðinni. Staðreyndin er að miklar varnir er nú þegar gegn náttúrspjöllum í lögum og reglugerðum. Virðing fyrir landinu hefur vaxið eftir því sem ferðalög um náttúru Íslands hafa aukist.

Íslensk náttúra hefur ekki spillst fyrir tilstilli ferðaþjónustu utan hvað síður er hægt að eiga von á að dást að fossi án félagsskapar annara ferðamanna. Umferðarþol viðkomustaða fer eftir hve vel hefur verið staðið að uppbyggingu innviða. Fram til þessa hafa þjóðgarðar skilað afar litlum árangri í þessum efnum miðað við tilkostnað þó lofa beri það sem vel hefur verið gert. Stjórnum þjóðgarða virðist ekki lagið að finna hagkvæmar lausnir og nýta fjármagn vel þó margar snjallar lausnir blasi við hjá t.d. fjárvana ferðafélögum. Mörg dæmi mætti nefna um salernisþjónustu sem í boði er 24 tíma á sólarhring alla daga ársins á jafnvel afskektustu stöðum, ríkissjóði að kostnaðarlausu. Í tillögum umhverfisráðherra er hvergi að finna stuðning við ferðafélög til útvíkkunnar og fjölgunar áningarstaða sem gæti dreift álagi og nýtt fé betur í því samhengi.

Heildarskipulag og yfirsýn er einnig nefnd sem rök fyrir stofnun garðsins en ekki hafa verið lögð fram rök fyrir hvers vegna núgildandi stjórnsýsla henti ekki.

Utanvegaakstur

Fullyrt hefur verið að hálendið liggi undir skemmdum vegna ágangs ferðamanna og sér í lagi vegna utanvegaaksturs. Ekki hefur verið lögð fram greining á umfangi ólöglegs utanvegaaksturs málinu til stuðnings. Fréttir af utanvegaakstri einkennast gjarnan af æsifréttamennsku og oftar en ekki fordómum gegn tiltekinni tegund útivistar en eiga gjarnan ekki við rök að styðjast þegar betur er að gáð. Áttum okkur á því að bændum er t.a.m. heimilt skv. lögum að aka utanvega við leitir. Vissulega hefur aukinn fjöldi bílaleigubíla á hálendinu valdið aukningu í utanvegaakstri en hversu mikil er sú aukning og hvert er umfangið? Má beita öðrum aðferðum við að uppræta slíkan utanvegaakstur sem einskorðast við um tvo mánuði á ári eða er vandinn virkilega svo stór og aðkallandi að taka þurfi þriðjung landsins undir þjóðgarð og kosta til 3-5 milljörðum á ári? Með fræðslu og áróðri hefur nánast tekist að útrýma utanvegaakstri Íslendinga á skömmum tíma. Ferðaklúbburinn 4x4 hefur t.a.m. viðhaft mikinn áróður og fræðslu meðal sinna félagsmanna. Stikuverkefni klúbbsins er einnig orðið þekkt en það felst í því að stika leiðir sem hverfa fljótt t.a.m. vegna sandfoks og vatns. Hjá FETAR landssamtökum er í gildi gæðastefna sem allir félagsmenn gangast undir en þar er áhersla lögð á að fara eftir lögum um náttúruvernd og sérstök áhersla lögð á utanvegaaksturs.

Lög um náttúruvernd á Íslandi eru í gildi eins og áður segir. Friðlöndum hefur fjölgað umtalsvert á undanförnum áratugum og eru stjórnunar- og verndaráætlanir gerðar í samráði við hagsmunaaðila og er það vel. Í þeim er tekið á öllum helstu meginþáttum er varða umgengni og nýtingu á svæðunum allténtein eins og gert er í þjóðgarði. Þrátt fyrir fulltrúa útivistarsamtaka og ferðaþjónustu í stjórn garðsins er ljóst að einræði ráðherra er það sem ræður á endanum. Eins hefur reynslan úr Vatnajökulsþjóðgarði sýnt okkur að sú aðkoma er í raun tilraun til friðþægingar og sveitarfélögin munu fara með meirihluta í stjórn garðsins.

Ofálag á tilteknum svæðum

Fullyrt er að þörf sé á að dreifa ferðamönnum betur um landið vegna meints ofálags á tilteknum svæðum. Við sem þekkjum ferðamannastaði landsins hvað best teljum okkur hæf til að leggja mat á slíkar fullyrðingar. Vissulega er það svo að gestafjöldi hefur margfaldast á ýmsum svæðum en svæðin hafa tekið misvel við þeirri fjölgun. Ástæðan er ekki fólksfjöldinn heldur aðbúnaður á svæðinu eða innviðirnir. Ef innviðirnir fylgja ekki auknum ferðamannastraumi verður ofálag raunin. En er lausnin þá að dreifa ferðamönnum inná hálendið með tilheyrandi ferðamannafjölgun á þeim viðkvæmu svæðum sem þar fyrirfinnast? Hérna fara ekki saman hljóð og mynd, talað er um að vernda og takmarka þurfi aðgengi að hálendinu vegna ágangs en á sama tíma er talað um að fjölga erlendum ferðamönnum á hálendinu. Þá komum við að þeirri spurningu hvort Íslendingar vilji virkilega breyta óbyggðum Íslands í ríkisstofnunargarð fyrir erlenda ferðamenn sem mun kosta Íslendinga ferðafrelsið um eigið land og almannaréttinn? Höfum í huga að slík aðgerð verður ekki tekin til baka svo auðveldlega.

Er réttlætanlegt að leggja umtalsvert og ófyrirséð almannafé í stofnun þjóðgarðs sem ekki er þörf fyrir? Er þörfin mögulega byggð á væntingum tiltekinna aðila til að upphefja tiltekna stjórnmálamenn innan eigin kreðsu og mögulega skapa þeim sjálfum stöður?

FETAR telur að rökin fyrir þörfinni á að breyta óbyggðum Íslands í ríkisrekna stofnun séu óásættanleg. Þversagnir reka frekari stoðum undir fullyrðingar um pólitísk hrossakaup og þjóðin mun ekki ríða feitum hesti frá þeim heldur gamalli bikkju.

Landvarsla

Umhverfisráðuneytið hefur komið á fót miklu starfsliði landvarða. Starf landvarðar er undirbúið með 4 til 5 vikna kvöldnámskeiði. Landvörðum er hinsvegar gefið mikið túlkunarvald laga og reglugerða. FETAR gagnrýnir að ráðuneytið skuli kasta til höndunum við rekstur landvörslu eftir fjölmarga árekstra leiðsögumanna (tveggja ára kvöldnámskeið) og landvarða. “Menntunarkrafa og grunnur að lögregluvaldi” landvarða er of veikur og hafa aðrir aðilar einnig gagnrýnt það m.a. Félag Íslenskra Náttúrufræðinga. Þrígreining valdsins á heldur ekki uppá pallborðið í garðinum þar sem ráðherra setur lögin með reglugerðum

og landverðir fara með framkvæmda- og dómsvald yfir ferðalöngum. Mörg dæmi eru um að landverðir hafi tekið sér slíkt vald nokkrum kílómetrum utan þjóðgarðs sem eykur ekki traust fagmanna.

Ferðafrelsi

Ferðafrelsi Íslendinga hefur átt undir högg að sækja að undanförnu í nafni náttúruverndar. Þjóðgörðum og friðlöndum hefur fjölgað með ógnarhraða og stjórnunar- og verndaráætlanir vega nú að áður ótakmörkuðu ferðafrelsi landsmanna um eigið land sem verndað hefur verið með Almannarétti.

En er ekki nauðsynlegt að vernda viðkvæm svæði fyrir ágangi og mögulegum skemmdum sérstaklega á tímum stóraukins fjölda erlendra ferðamanna á Íslandi? Um það geta jú flestir verið sammála en fyrst þarf að greina vandamálið og síðan taka upplýsta ákvörðun um úrræði, annað er ávísun á lakan árangur. Það hefur ekki verið gert heldur hefur stofnun þjóðgarðs verið haldið á lofti sem nokkurs konar Salómónsdómi með tilheyrandi yfirlýsingum og óttaáróðri.

Í frumvarpinu kemur fram augljós mismunun á milli tegunda útivistar svo hriktir í stoðum jafnræðisreglunnar. Hér er úrdráttur úr "Um 3. gr." frumvarpsins:

> *"Í þessu ákvæði felst ákveðin yfirlýsing og ýtt undir að almenningur nýti sér þjóðgarðinn til heilsueflingar og útivistar. Hefur þetta markmið meðal annars þýðingu við setningu stjórnunar- og verndaráætlunar og við veitingu ýmissa leyfa af hálfu þjóðgarðsins. Það er samofið íslenskri menningu og hluti af sjálfsmynd þjóðarinnar að náttúra landsins sé undirstaða útivistar og hennar sé notið á heilbrigðan og sjálfbæran hátt, hvort sem er í atvinnuskyni eða til upplifunar og ánægju. Hestaferðir á fornum reiðleiðum, gönguferðir um óbyggðir, smölun, sportveiði, skíðaiðkun, náttúruhlaup og hjólreiðar eru dæmi um ólík form nýtingar almannaréttarins og útivistar sem vel getur stutt við markmið þjóðgarðsins ef rétt er að málum staðið. Mikilvægt er að í lögunum sé gefin yfirlýsing um að slíkt sé litið jákvæðum augum samhliða því sem stofnun þjóðgarðs gefur tækifæri til að stýra slíkri umferð þannig að ekki verði skemmdir á viðkvæmri náttúru."*

Hver er skilgreiningin á útivist sem notið er á heilbrigðan og sjálfbæran hátt? Og hver er sú útivist sem flokkast ekki þar undir? Hver er skilgreiningin á því að "*…rétt er að málum staðið.*"? Í raun er hér um yfirlýsingu að ræða sem undirstrikar afstöðu og það huglæga mat ráðherra, forstjóra og stjórnar garðsins á útivist sem mun ráða ferðinni við stjórnun garðsins. Hvernig getum við verið svo viss í okkar sök? Við höfum reynsluna úr Vatnajökulsþjóðgarði sem því miður styður það og undirstrikar.

Í Vatnajökulsþjóðgarði hefur hátt í eitt hundrað slóðum og fjallvegum verið lokað fyrir almennri umferð eftir stofnun þjóðgarðsins. Sú leið sem hvað mestur styr hefur stafað af er Vonarskarðið en þeirri leið og Vikrafellsleið var lokað í nafni náttúruverndar. Vikrafellsleið var opnuð aftur síðar en undanfarin ár hafa staðið yfir miklar deilur um Vonarskarðið innan stjórnar þjóðgarðsins og sjónarmið verndara ferðafrelsis verið virt að vettugi án gildra raka. Leiðin um Vonarskarð liggur að stóru leiti um sendið og grýtt land fjarri Snapadal sem markmiðið með lokuninni er að vernda. Hins vegar var opnaður göngustígur í gegnum Snapadalinn eftir lokun vegarins sem orkar tvímælis. En þar er ekki staðar numið því reiðhjól eru einnig bönnuð í Vonarskarðinu. Aðgengi fólks að svæðinu er því svo takmarkað að aðeins þeim sem geta gengið leiðina með eigin vatnsbyrgðir, mat og annan búnað á bakinu er gert kleift að njóta þess.

Menningarverðmæti - huglægt mat?

Tilgangur þjóðgarðs er að vernda séstæða náttúru og menningarverðmæti eins og fram kemur í 3. gr. frumvarpsins. Samkvæmt Minjavernd Íslands eru gamlar þjóðleiðir skilgreindar sem menningarverðmæti. Vonarskarðið er hluti af Bárðargötu sem nefnd er eftir Bárði Heyangurs-Bjarnasyni landnema í Bárðardal sem flutti búferlum að Gnúpum (nú Núpum) í Fljótshverfi undir Vatnajökli og var eftir nefndur Gnúpa-Bárður. Hann er talinn hafa verið fyrstur til að fara á milli jökla um Vonarskarð í búferlaflutningum sínum. Við hann er einnig kennd Bárðarbunga og Bárðardalur þar sem hann nam fyrst land.

Það er því ljóst að Vatnajökulsþjóðgarður hefur unnið gegn yfirlýstum tilgangi sínum með lokun leiðarinnar um Vonarskarð. FETAR telur að sama verði uppi á teningnum í umræddum garði og rekur ofangreind tilvitnun stoðum þar undir.

Þjóðgarður eða ekki þjóðgarður?

Samkvæmt skoðanakönnunum virðist Íslenska þjóðin vera hlynnt þjóðgörðum almennt en nýleg könnun segir okkur að um 43% landsmanna séu andvíg umræddu frumvarpi og um 31% hlynnt. Í grunninn eru flestir Íslendingar hlynntir verndun viðkvæmrar náttúru landsins en hvort þjóðgarður í einum þriðja landsins sé þess best til fallinn er svo annað mál. Í raun kristallar frumvarpið eðli þjóðgarða sem einkennist af boðum og bönnum og afar kostnaðarsamri miðstýringu með aðkomu fjölda fólks úr ýmsum áttum. Hins vegar mun huglægt mat ráðherra alltaf eiga síðasta orðið.

Það er okkar tilfinning að almenningur sé farinn að átta sig á ofangreindu og að þjóðgarðar eigi ekki alltaf við, hvað þá þegar um þriðjungur landsins liggur undir og 85% hálendisins sem við elskum og höfum mörg hver notið og viljum njóta um ókomna framtíð. Lög um náttúruvernd eru í gildi og friðlýst svæði eru vernduð samhliða útivist af ýmsu tagi.

Reynslan er neikvæð

Reynslan af rekstri Vatnajökulsþjóðgarð er ekki góð. Má þar nefna sem dæmi að hinum einföldu vegum sem liggja um svæðið í sátt við gróður og jarðfræði hefur verið lokað í tugatali. Engin náttúruvernd hefur verið í því fólgin, aðein skerðing á ferðafrelsi án gjaldgengra raka.

Vonir voru bundnar við að nú yrði farið af stað með uppbyggingu innviða en allt slíkt hefu látið mjög á sér standa. Þrátt fyrir það fellur til gríðarlegur kostnaður. Starfsfólk í ferðaþjonustu sem þekkir til starfa ferðafélaga sem hafa haldið uppi þjónustu ríkissjóði að kostnaðarlausu grætur þá gríðarlegu fjármuni sem þjóðgarðar taka til sín en hefðu nýst mun betur ef til dæmis hefði verið leitað til ferðafélaga.

Skemmst er að minnast kolsvartar skýrslu um rekstur Vatnajökulsþjóðgarðs sem birt var 2018. Launakostnaður hafði verið keyrður í hæstu hæðir þar sem meðal mánaðarlaun fóru yfir 800 þúsund og óreiða, óstjórn og trúanaðarbrestur blasti við. Stofnunin fór 50% framúr fjárheimildum árið áður og sparnaðaraðgerðir höfðu þveröfug áhrif.

Á fundi Vatnajökulsþjóðgarðs í október s.l. var ráðgert að loka salernum í Lakagígum og í Eldgjá í 1-2 vikur næsta sumar vegna fjárskorts. Er það þetta sem við viljum heimfæra á allt miðhálendi Íslands? Mun garðurinn smám saman bola ferðafélögum og þeirra þjónustu úr garðinum og loka fyrir umferð ef huglægt mat stjórnar, forstjóra og ráðherra segir að ekki sé hægt að hleypa fleirum inná hálendið? Sem sagt kvótakerfi eins og sett hefur verið á íshellaheimsóknir í Vatnajökulsþjóðgarði. Slíkt kvótakerfi getur hæglega orðið þess valdandi að íslensk fyrirtæki missi starfsvettvang sinn í hendurnar á fyrirtækjum sem besta aðgengið hefur að fjármunum, íslenskum eða erlendum. Og heimamenn sitja eftir með sárt ennið eftir áratuga uppbyggingu. Viljum við byggja fleiri gestastofur fyrir 600 milljónir í sveitarfélögum sem eru í náðinni til að skapa störf sem lítil sem engin þörf er fyrir?

Niðurlag

Ljóst er að landsmenn flestir vilja vernda viðkvæma náttúru Íslands þar sem þörf er á. Gleymum hins vegar ekki að óbyggðir Íslands eru að stórum hluta sendið og grýtt land, jöklar og jökulár sem engu eira. Við megum okkur lítils gegn náttúrunni, eldgosum, flóðum, snjóstormum og vatnsveðrum svo eitthvað sé nefnt. Landið hefur kennt okkur að bera fyrir því óttablandna virðingu. Óbyggðirnar hafa einnig tekið ófá mannslífin í gegnum tíðina.

En okkur hefur að sama skapi tekist að læra á þær ógnir sem við höfum þurft að takast á við og lifa með og oftar en ekki náð að hafa betur. Sjálfboðaliðar og áhugafólk hefur byggt upp björgunarsveitir á heimsmælikvarða um allt land og á hverju ári velja enn fleiri einstaklingar að leggja sinn einkatíma í það óeigingjarna starf sem björgunarsveitirnar sinna. Þær þjálfa liðsmenn sína í að takast á við óblíðar hættur okkar ástkæra föðurlands með það að markmiði að geta bjargað mannslífum þegar á reynir.

Mikill meirihluti útivistarfólks er einmitt þetta fólk sem tilbúið er að leggja fram óeigingjarna vinnu og á stundum sjálft sig í hættu við að bjarga öðrum, verða að liði og láta gott af sér leiða. Þetta hefur ferðafrelsið gefið okkur og við gefum til baka, það er hvatinn. Takmörkun á ferðafrelsi mun óhjákvæmilega hafa áhrif á komandi kynslóðir og tækifæri þeirra til að kynnast eigin landi eins og við eldri kynslóðir ólumst upp við.

Of margir þættir í stofnun þjóðgarðs eru of óljósir og háðir huglægu mati stjórnar, forstjóra og ráðherra. Ekki er tekið á stórum málum eins og virkjunum sem brennur á flestu útivistarfólki og aðilum í ferðaþjónustu. Mismunum og fordómar skína í gegn á of mörgum stöðum og kostnaðurinn er ærinn og nýtingin mjög rýr m.t.t. þess verks sem þarf að leysa af hendi. Í raun er verið að stofna til gríðarlegra útgjalda með von um innkomu á móti en sú innkoma kemur úr vösum Íslendinga sjálfra. Að flokka hálendið sem auðlind eins og fiskimiðin er fásinna í ljósi þess að það eina sem ferðamaðurinn tekur með sér eru minningar og myndir sem hvetur svo aðra ferðamenn til að heimsækja landið.

FETAR landssamtök telur að aðrar leiðir séu farsælli til verndar viðkvæmum svæðum á hálendinu og séu nú þegar við lýði. Stóraukin uppbygging innviða í samstarfi við landeigendur á hverjum stað, sveitarfélög og samstarf við útivistarfélög og ferðaþjónustuna sé öllu heldur lykillinn að farsælli framtíð náttúru Íslands öllum til handa.

Reykjavík, 1. febrúar 2021

Stjórn FETAR landssamtaka

Jón Baldvinsson, formaður, farsími: 861-7349
Kristján G. Kristjánsson, gjaldkeri
Sveinn Sigurður Kjartansson, ritari, farsími: 894-4140
Hinrik Bjarnason
Páll Halldór Halldórsson

Heimasíða: www.fetar.is
Netfang: stjorn@fetar.is

Umhverfis- og samgöngunefnd
Athugasemdir við frumvarp

Hálendisþjóðgarður
369. mál, lagafrumvarp 151.
löggjafarþing 2020–2021.

Sendandi; Sigríður Arna Arnþórsdóttir. **25.jan 2021**
Og Félag húsbílaeigenda.

Undirrituð er virk í ferðamennsku og hefur undanfarin 40 ár ferðast um allt land þar á meðal inn á hálendið. Ferðalög okkar fjölskyldunnar hafa alltaf verið í sátt við náttúruna og til þess farin að upplifa náttúruna, kyrrðina og fegurðina sem býr inn á hálendinu, ásamt því að kenna börnunum okkar að þekkja landið og umgangast það af virðingu.

Síðustu 10 til 20 ár höfum við sem ferðumst um á ferðabílum upplifað það að við ráðum okkur ekki lengur sjálf. Frelsið sem við höfum haft minnkar ár frá ári, við ráðum ekki lengur hvaða slóða við ökum og við ráðum ekki lengur hvar við stoppum, dveljum eða náttum. Með þessu frumvarpi óttumst við að enn sé verið að ganga á okkar rétt, almannaréttinn. Skjal þetta sendi ég inn fyrir mína hönd og fyrir hönd Félags húsbílaeigenda sem nú telur hátt í átta hundruð félagsmenn.

Hér á eftir fer ég yfir það lið fyrir lið hverju við viljum láta breyta í frumvarpinu.

3gr. Eina sem er ásættanlegt í 3.gr er liður 8, **að endurheimta vistkerfi sem hafa glatast.** Til þess þarf ekki að gera þjóðgarð úr öllu hálendinu.

2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningar og sögu þjóðgarðsins. Óþörf klausa, ef þjóðgarði er sleppt þá getum við haldið áfram að heimsækja hálendið okkar eftir sem áður.

3. Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spilliist. Það þarf ekki að auðvelda almenningi aðgang að hálendinu. Eingöngu að halda vegum góðum yfir sumartímann. Aðgangur er nú þegar auðveldur.

4. gr. Landsvæði Hálendisþjóðgarðs skal vera í ríkiseign. Samt á stjórnsýslan að vera í höndum fámennra sveitarfélaga. Hvar er Þjóðin í Þjóðgarðinum? Og svo er yfirstjórnin í höndum eins manns.

Þetta er algjörlega óásættanlegt. Þjóðin þarf að koma meira að og fá meira vægi.

II kafli Stjórnun Hálendisþjóðgarðs

11. gr **Umdæmisráð; Umdæmisráð kýs sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarfélaga**

Hér er lagt upp með einræði sveitarfélaganna sem verður gegnumgangandi alla starfstíð Hálendisþjóðgarðs, það er algjörlega óásættanlegt og ég legg fram spurningu um **jafnræðisregluna** hér.

Er réttlætanlegt að innleiða einræði fárra sveitarfélaga í þjóðgarði heillrar þjóðar?

IV. KAFLI Almennar meginreglur.

17. gr. Bann við spjöllum og raski. *"Óheimilt er að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum, landslagi og menningarminjum innan Hálendisþjóðgarðs. Heimilt er þó að ráðast í vegaframkvæmdir sem fengið hafa sérstakt samþykki þjóðgarðsyfirvalda, samrýmast markmiðum þjóðgarðsins, lúta ströngum skilyrðum um lágmarksrask og er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Þá er óheimilt að gera nokkuð það innan Hálendisþjóðgarðs sem getur spillt eða mengað jarðveg eða vatn, hvort sem er á yfirborði eða grunnvatn"*

Eru ekki nú þegar til bæði lög og reglur sem banna hvers konar spjöll og rask á lífríki, jarðmyndunum og svo frv? Hér er verið að ofsetja lög. Notumst við þau lög sem við eigum, það ruglar alla að vera með mismundandi lög og reglur út um allt í kerfinu.

18. gr. Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.

Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi

Um leið og það þarf að segja okkur að við **megum** vera stödd í okkar eigin landi þá er eitthvað ekki í lagi. Hér tel ég að verið sé, endanlega að skrifa hinn gamla almannarétt út úr lögunum. Enda er 18. gr full af höftum og bönnum og ég geri mjög alvarlega athugasemd við 18.gr í heild sinni en fyrst og fremst við hugtakið **"tjöldun"**

"Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum. Þá er heimilt að setja reglugerð um köfun og aðra útivistarstarfsemi innan Hálendisþjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúru og öryggi fólks".

Með orðinu **tjöldun** í frumvarpinu tel ég að verið sé að brjóta á akandi ferðamönnum og vísa þar í **jafnræðisregluna** og tel réttara að tala um **náttun**.

Jafnræðisreglan hljómar svo; *Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.*

Það er verið að brjóta á okkur vegna mismunandi ferðamáta.

Í þessu sambandi má einnig benda á réttarstöðu fatlaðra sem og eldri borgara, um leið og aðgengi er heft að ýmsum leiðum og stöðum og þær eingöngu ætlaðar fyrir gangandi ferðamenn þá er verið að brjóta á fleirum en okkur.

Bls 107 Stjórnar – og verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð 2013

9.4. þjónustusvæði. Tjaldsvæði segir;
Skilmálar um tjöldun utan merktra tjaldsvæða: Fjarri skipulögðum tjaldsvæðum er heimilt að tjalda hefðbundnum viðlegutjöldum til einnar nætur. Hópar þar sem eru 10 tjöld eða fleiri þurfa þó leyfi þjóðgarðsvarðar.
Það er sem sagt í lagi að tjalda allt að 9 tjöldum fjarri skipulögðum tjaldsvæðum en ferðabílar mega **hvergi dvelja þrátt fyrir að vera með alla aðstöðu og einmitt útbúnir til þess að dvelja fjarri mannabyggðum**. Eðlilega er okkur ferðabílafólki mjög illa við orðið **"Tjöldum"** við jafnvel spyrjum okkur hvort það sé nóg fyrir okkur að henda út tjaldi og fara svo að sofa í bílnum?
En hvers vegna þessi mismunur á milli hópa?

Er ekki verið að brjóta á þessum hópum sem ekki komast gangandi ferða sinna?

þetta er spurning um frelsið sem við höfum vanist, að ferðast á hálendinu, það er jafn dýrmætt okkur sem ferðumst um á ferðabílum eins og þeim sem ferðast um á tveimur fótgangandi.

Þess vegna óskum við eftir því við Umhverfisráðuneytið að orðinu **"tjöldun"** verði skipt út fyrir **"náttun"** í frumvarpinu, þannig að við getum, ef þannig háttar til náttað þar sem aðstaða er til og við röskum engu. Þetta þarf að gera til þess að sátt náist við ferðalanga sem ferðast með húsið með sér.

Bara þetta eina orð; **tjöldun** mismunar fólki á ferðalögum verulega og er nauðsynlegt að skipta því út fyrir orðið, náttun.

Áfram í 18.gr segir áfram *"Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins. Heimilt er að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana við tiltekna notkun, svo sem veiðar, smölun búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða rannsóknir, ef það er talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi landsvæðis".*

Það er mjög alvarlegt ef þjóðgarðinum er ætlað það vald að ráða hvar ferðalangar ferðast. Gömlu vegslóðarnir urðu oftast til vegna landkönnuða fyrri tíma og eru nýttir af ferðalöngum nútímans. En nú er þeim lokað hverjum á fætur öðrum og það er opinber stefna innan þjóðgarða að loka þeim. Þessir gömlu vegslóðar buðu upp á leiðir að áningarstöðum þar sem hægt var að vera án þess að trufla nokkurn mann staldra við, borða nesti og nátta.

Víða um land vinnur vegagerðin hörðum höndum að því að grafa sundur gamla vegslóða eða loka þeim með stóru grjóthnullungum þannig að engin geti ekið um þá.

Þannig fækkar stöðugt þeim áfangastöðum þar sem fólk getur áð í náttúrunni, borðað nesti og notið kyrrðarinnar. Opinber stefna virðist vera að smala öllum inn í veitingaskála og sjoppur og þéttsetin tjaldsvæði. Það er bara ekki hollt fyrir sálina. Ég hvet Umhverfisráðherra til þess að taka sér frí þegar covid léttir og aka um norður Noreg. Þar kynnist hann friðlöndum þar sem

Almannarétturinn er í heiðri hafður. Við þurfum á gamla Almannaréttinum okkar að halda en ekki risa- þjóðgarði.

V Kafli, 22. gr. Hefðbundnar nytjar

"Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, enda séu uppfyllt ákvæði 3. gr. og þeirra 10 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".

Hér er ekki minnst á akstur og ferðalög hálendisferðalanga sem hefðbundna nýtingu. Sem dæmi hefur undirrituð nýtt hálendið til ferðalaga undanfarin 40 ár og margir aðrir ferðalangar mun lengur. **Þessi ferðalög hljóta að falla undir hefðbundna landnýtingu** þó svo að við tökum ekkert með okkur, af landsins gæðum nema myndir og minningar. Enda er það sjálfbærasta nýtingin sem hægt er að hugsa sér. Við förum fram á að hálendisferðamennska í sátt við náttúruna verði hluti af hefðbundnum nytjum.

VI. kafli Eftirlit og kæruheimild. 25.gr.

"Þjóðgarðsverði og öðrum starfsmönnum Hálendisþjóðgarðs er heimilt að vísa úr þjóðgarðinum hverjum þeim sem brýtur gegn ákvæðum laga um Hálendisþjóðgarð og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, stjórnunar- og verndaráætlunar og annarra reglna sem um þjóðgarðinn gilda"

Svona lögregluvald er engum hollt, þetta þarf að vera mun betur útskýrt og amk þrír starfsmenn þurfa að koma að svona ákvörðun.

VIII Kafli 32.gr. Gjaldtaka

"*Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins*"

Þessi kafli er opinn í alla enda. Þessi kafli er eiginlega ávísun á að þjóðin geti ekki snúið sér við án þess að borga fyrir það. Ég geri mjög alvarlegar athugasemdir við þennan kafla um gjaldtöku. Fólki þykir alveg nóg um að geta ekki ekið inn á bílastæði án þess að það sé búið að gjaldfæra á það háar upphæðir og geta ekki farið á salerni án þess að vera með greiðslukortið á lofti þó ekki komi til rukkun fyrir draga andann og horfa á jökul. Gætum að okkur og stígum varlega til jarðar. Þetta er EKKI það sem við viljum. Íslendingar borga sína skatta og gjöld og eiga ekki að þurfa greiða skatta margfaldlega gegnum afnotagjöld þjóðgarða.

33. gr. Gildistaka og lagaskil.

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2021. Mæli með að 33.gr verði felld út eða frestað um nokkur ár.

Þjóðgarður sem þessi er algjörlega ótímabær, engin sátt ríkir um hann í þjóðfélaginu og hann þarfnast mun lengri undirbúningstíma. Það er að segja ef það er þörf fyrir Hálendisþjóðgarð. Sem stendur er tímabært að fresta þessu máli um 2 til 5 ár. Ræða þetta betur og ná sátt milli hópa þar sem allt of djúp gjá er á milli. Við þurfum að finna sátt sem sameinar alla.

Ferðafólk sem ferðast um á bílum er útivistarfólk sem elskar náttúruna, en þetta fólk vill fara um á sínum bílum. Því verður ekki haggað.

Virðingarfyllst.
Sigríður Arna Arnþórsdóttir.
Félag húsbílaeigenda.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

31. jan. 2021

Umsögn FÍLA við drög að frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð

FÍLA, Félags íslenskra landslagsarkitekta, styður þau markmið sem sett eru fram um Hálendisþjóðgarð, svo sem verndun landslags, náttúru, lífríkis, jarðmyndana og menningarminja. Einnig þau markmið að tryggja aðgengi almennings að hálendinu, stuðla að skynsamlegri landnýtingu, rannsóknum og fræðslu og stuðla að samvinnu mismunandi hagsmunaaðila innan svæðisins.

Árið 1999 tók gildi skipulagsáætlun fyrir miðhálendið sem nefndist Svæðisskipulag Miðhálendis Íslands 2015, sem Landmótun vann fyrir og í samtarfi við Samvinnunefnd um miðhálendi Íslands. Um var að ræða tímamótaverk þar sem leikreglur um landnotkun inni á hálendinu voru skýrðar og helstu forsendur markaðar fyrir aðalskipulagsgerð þeirra sveitarfélaga sem aðild áttu að svæðisskipulaginu. Skipulagið átti sér langan aðdragandi og kom til meðal annars vegna þess, að samþætta þurfti leikreglur um landnotkun inni á hálendinu.

Með auknum ferðamannastraumi inn á hálendið hefur þessi þörf fyrir samþættingu og samvinnu allra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta aukist enn frekar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir stjórnar- og verndaráætlun fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins. FÍLA tekur undir það sjónarmið, sem sett er fram í útskýringum með 14. gr. III kafla um samspil stjórnunar- og verndaráætlun annars vegar og skipulagslaga hins vegar, að ekki skuli bundið í lög að skipulagsáætlanir sveitarfélaga skuli falla að stjórnunar- og verndaráætlunum, heldur sé treyst á það, eins og með aðrar verndaráætlanir og lög um vernd náttúru- og menningarminja, að sveitarfélögin taki mið af þeim verndarákvæðum við skipulagsgerð.

Fyrir hönd stjórnar FÍLA
Svanhildur Gunnlaugsdóttir, formaður.

Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
v.t. Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík. 21. janúar 2021

Efni: Umsögn FÍN vegna frumvarps laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál

Félag íslenskra náttúrufræðinga (FÍN) setur hér fram umsögn félagsins vegna frumvarps að lögum um Hálendisþjóðgarð, sbr. þingskjal 461 – 369 mál er lagt var fram á 151. löggjafarþingi 2020-2021.

FÍN er stéttarfélag náttúrufræðinga sem hefur lokið að minnsta kosti bakkalár prófi eða sambærilegri menntun í náttúrufræðum, arkitektúr eða öðrum tengdum greinum raunvísinda. Félagsmenn FÍN starfa á fjölbreyttum starfsvettvangi m.a. fyrir Vatnajökulsþjóðgarð, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Veðurstofu Íslands, Landgræðslu ríkisins, heilbrigðiseftirlitum, hjá umhverfis- og skipulagsmálum sveitarfélaga, náttúrustofur landsins fyrir utan ótalin fyrirtæki og félagasamtök er starfa m.a. við hinar ýmsu tegundir ferðaþjónustu, skógrækt, náttúruvernd hvers konar o.m.fl. Getur því endanleg lög um Hálendisþjóðgarð haft bein sem og óbein áhrif á félagsmenn FÍN. Vert er að taka fram að FÍN telst ekki til fagfélags heldur eingöngu stéttarfélags og starfar félagið á sviði vinnuréttar og gætir hagsmunum félagsmanna sinna er tengjast beint eða óbeint starfi þeirra, s.s. hvað varðar laun, starfsöryggi, frítíma og hver önnur kjör félagsmanna. Um starfsemi FÍN gilda lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Umsögn FÍN takmarkast því við starfssvið félagsins.

Almennt

Allar stærri breytingar á lagaumhverfi hefur áhrif á starfsumhverfi með einum eða öðrum hætti hvort sem slíkt er með beinum eða óbeinum hætti og því ávallt mikilvægt að hafa í huga öll þau áhrif sem slíkt hefur á núverandi sem og verðandi starfsfólk hjá öllum hagsmunaaðilum, bæði til skemmri sem og lengri tíma. Samstarf við verkalýðshreyfinguna sem og aðra hagsmunaaðila er gríðarlega mikilvægt svo unnt sé að koma að öllum sjónarmiðum við stærri lagabreytingar, sér í lagi slíka sem umrætt frumvarp varðar, svo stærri hagsmunum verði ekki fórnað og/eða koma ekki til umræðu. Fyrirmynd af slíku samráði er m.a. að finna í starfi OECS, sbr. TUAC. Því fyrr sem slíkt samráð fer fram því fyrr er unnt að koma að ábendingum sem getur þurft að taka til við slíkar stærri lagabreytingar. Sé samstarf og samráð við hagsmunaaðila og fagaðila hafið of seint er hætt við því að ekki sé tekið tillit til athugasemda og ábendinga sem koma fram síðar sem svo leiðir til slakrar vinnubragða og mögulegra vandkvæða á síðari stigum. Í almennum athugasemdum um mat á áhrifum er lítið að finna um áhrif á vinnumarkað og störf innan svæðisins.

Virðist sem takmarkað raunverulegt samráð og samstarf hafi verið haft í upphafi vegna þess frumvarps er liggur nú fyrir sem verður að telja miður og augljós yfirsjón vegna ákveðinna þátta er bent verður á hér að neðan. Virðist samráðsfundir hafa verið illa kynntir og/eða auglýstir og sumir verið frekar verið í formi kynningarfunda en samráðsfunda þar sem mismunandi sjónarmiðum sé kastað milli manna. Virðist því mat á áhrifum vantar að taka tillit til mögulegra víðtækra áhrifa á vinnuafl landsins.

Borgartún 6 / 105 Reykjavík / kt: 530169-4139 / Sími: 595 5175 / fin@bhm.is / www.fin.is

Störf og starfsemi innan marka Hálendisþjóðgarðar

Í 5. mgr. bráðabirgðarákvæðis frumvarps kemur fram að starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs (VJÞ) skuli eiga forgangarétt til starfa hjá Hálendisþjóðgarði og þau störf séu undanþegin auglýsingarskyldu, sbr. 7. gr. laga nr. 70/1996. FÍN gerir ekki athugasemd að núverandi starfsfólk VJÞ eigi forgangrétt að sömu störfum hjá Hálendisþjóðgarði og telur slíkt vera mjög eðlilegt í ljósi þess að lög um VJÞ, nr. 60/2007, falla úr gildi.

Vert er að taka fram hvað varðar forgangsrétt starfsmanna VJÞ til starfa hjá verðandi Hálendisþjóðgarði, sbr. 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis frumvarpsins þá er ekki tekið sérstaklega á því hvað verður um störf innan VJÞ þó lög um VJÞ falli niður. Vert er að horfa til fordæmis er kemur fram í bráðabirgðaákvæði laga nr. 112/2015 um Hafrannsóknarstofnun, rannsókna- og ráðgjafastofnun hafs og vatna þar sem sérstaklega er tekið fram að störf tveggja stofnana eru lögð niður við gildistöku laganna og að bjóða skuli öllum starfsmönnum starf hjá hinni nýju stofnun auk þess að áunnin réttindi, s.s. námsleyfis og lengdar uppsagnarfrests, skuli haldast. Þó eðli sínu samkvæmt séu störf starfsmanna lögð niður við gildistöku laganna eða í beinu framhaldi af þeim þá er slíku ekki haldið til haga og leiðir slíkt til þess að áunnin réttindi geti tapast þar sem starfsmönnum er eingöngu falinn forgangsréttur til nýrra starfa hjá verðandi Hálendisþjóðgarði. Slíkt verður að telja ómálefnalegt og óeðlilegt og gerir FÍN sérstaka athugasemd að slíku sé ekki haldið til haga. Leggur FÍN því til að bráðabirgðaákvæði frumvarpsins verði breytt með þetta í huga og muni 5. mgr. verða þrjár málsgreinar (5.,6. og 7.) og hljóði svo:

- Öll störf hjá Vatnajökulsþjóðgarði eru lögð niður við gildistöku laga þessara. Öllum starfsmönnum Vatnajökulsþjóðgarðs skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun.
- Starfsmenn Vatnajökulsþjóðgarðs sem ráðnir verða til starfa hjá hinni nýju stofnun halda réttindum sem þeir hafa áunnið sér til námsleyfis og um lengdan uppsagnarfrest samkvæmt viðeigandi kjarasamningi og fjármálaráðherra sem miðast við samfellt starf hjá sömu stofnun.
- Um réttarstöðu starfsmanna fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

Auk þess verður að benda á að fleiri störf eru hjá opinberum aðilum innan þess svæðis er mun teljast til Hálendisþjóðgarðar, þ. á m. starfsfólk Umhverfisstofnunar (UST), og starfsemi annarra opinberra aðila, s.s. Skógræktarinnar, Landgræðslu ríkisins, Veðurstofu Íslands, sveitarfélaga, heilbrigðiseftirlita og einhverra náttúrustofa landsins, fyrir utan fjölda af einkaaðilum og félagasamtökum.

Sérstaka athugasemd verður að gera við að starfsfólki UST, sem starfa innan þess svæðis er mun falla undir Hálendisþjóðgarð, sé ekki veittur forgangsréttur af störfum hjá verðandi Hálendisþjóðgarði er þeir sinna í dag, s.s. að Fjallabaki, eða bjóða beri þeim starf hjá verðandi Hálendisþjóðgarði, sbr. framangreint. Með tilvist Hálendisþjóðgarðs verður að telja að þau verkefni og störf er UST sinnir í dag, m.a. að Fjallabaki, muni flytjast á hendur verðandi Hálendisþjóðgarðs og þar með verði störf þeirra felld niður og/eða starfsmönnum sagt upp vegna verkefnaskorts. Í flestum tilvikum er um að ræða háskólamenntað fólk er sinnir störfum sínum að miklum vilja og þekkingar. Mikilvægt er að viðkomandi starfsmenn hafi hið minnsta forgang að störfum sínum eða sambærilegu starfi, þó réttast verði að telja að viðkomandi skuli vera boðið starf hjá verðandi Hálendisþjóðgarði að öðrum kosti er mikil hætta að þekking og reynsla tapist og starfsumhverfi einstaklinga sett í uppnám að óþörfu.

Hvorki í frumvarpinu sjálfu né í athugasemdum er að finna upplýsingar um önnur störf annarra ríkisstofnana, þó er í 5. hluta almennra athugasemda að finna umfjöllun að starfsemi ferðaþjónustuaðila verði óbreytt þar sem gildandi samningar muni halda gildi sínu. Sama verður að telja eigi við um aðra opinbera starfsemi en með engum hætti tryggt. Þrátt fyrir að slíkt sé að finna þá verður að benda á þær efasemdir um að núverandi starfsemi muni fá að halda áfram og að atvinnutækifærum verði skammtað til fárra aðila. Á hálendi landsins er mikil starfsemi ýmissa aðila og hefur aukist síðustu ár og getur atvinnutækifæri verið takmarkaðri með tilvist Hálendisþjóðgarðs.

Borgartún 6 / 105 Reykjavík / kt: 530169-4139 / Sími: 595 5175 / fin@bhm.is / www.fin.is

Mikilvægt er að tekið sé tillit til og áhrif á aðra opinbera aðila sem og einkaaðila metin sérstaklega en líta má til reynslu og framkvæmdar VJÞ í þessum efnum.

FÍN leggur því til að eftirfarandi málsgrein komi inn í bráðabirgðaákvæði laganna sem hljóði svo:

- Komi til þess að störf starfsmanna annarra stofnana en Vatnajökulsþjóðgarðs verði lögð niður eða starfsmönnum verði sagt upp, s.s. vegna flutnings á verkefnum frá viðkomandi stofnun til Hálendisþjóðgarðs með tilkomu Hálendisþjóðgarðs þá skal hin nýja stofnun bjóða þeim starfsmönnum starf, sé fyrirhugað að halda verkefnum viðkomandi starfa áfram hjá hinni nýju stofnun.

Stofnanasamningur við Hálendisþjóðgarð

Þrátt fyrir að gerð stofnanasamninga sé ekki hluti af lagasetningu þá er að mati FÍN nauðsynlegt að gerð slíkra við viðkomandi stéttarfélög verði hraðað eftir megni og helst liggi fyrir við gildistöku laganna. Gert er ráð fyrir í frumvarpinu að lögin taki gildi 1. maí 2021 og frá og með þeim tíma færast störf er tilheyra m.a. VJÞ til Hálendisþjóðgarðar. Án slíkra stofnanasamninga er óljóst hver séu kjör viðkomandi starfsmanna eigi að vera, en núverandi 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis frumvarpsins tilgreinir ekki að ráða eigi núverandi starfsmenn VJÞ á sömu kjörum í störf hjá Hálendisþjóðgarð. Reynsla FÍN, m.a. vegna stofnunar Hafrannsóknarstofnunar, rannsókna- og ráðgjafastofnun hafs og vatna, er að slíkt getur dregist á langinn og á meðan er millibilsástand þónokkurs fjölda starfsmanna þar sem ríkir óvissa sem getur síðan leitt til vandkvæða á síðari stigum. Í bráðabirgðarákvæði laga nr. 112/2015 var sérstaklega tekið á þessu þó ekki hvað varðar stofnanasamninga.

FÍN leggur því til að eftirfarandi grein komi inn í bráðabirgðaákvæði laganna sem hljóði svo:

- Stofnanasamningar við stéttarfélög sem í gildi eru milli Vatnajökulsþjóðgarðs og viðkomandi stéttarfélaga við gildistöku laga þessa halda gildi sínu fyrir starfsmenn Hálendisþjóðgarðs þar til um annað verði samið milli stéttarfélaga og hinnar nýju stofnunar.

Landverðir

Í frumvarpi virðist sem stærra hlutverk sé sett í hendurnar á landvörðum en gert er í lögum nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð. Í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 er fjallað um landverði og þar kemur m.a. fram að slíkir skuli sinna fræðslu og eftirliti. Til þess að sinna starfi landvarða er gerð krafa um að viðkomandi hafi sótt námskeið hjá UST en í reglugerð um landverði nr. 190/2019 er nánari útlistun m.a. á kröfum til landvarða, hlutverk þeirra, heimildir og hvað nám landvarða snýr að.

Meðal annars í ljósi tilefnis og nauðsynjar lagasetningar er koma fram í athugasemdum við frumvarp, hlutverks landvarða er kemur fram í framangreindri reglugerð og í frumvarpinu er mikilvægt að þeir aðilar sem sinna störfum landvarða séu með nægjanlega menntun og þekkingu á því sviði sem starf viðkomandi aðila spannar. Það námskeið sem halda á svo aðilum sé unnt að fá réttindi sem landverðir spannar 110 klst. sem kennt er á fjórum vikum, þar sem farið er yfir gríðarlega víðfeðmt efni, sbr. dagskrá er gefin hefur verið út vegna námskeiðs er halda á á tímabilinu 4. til 28. febrúar 2021. Verður að telja að slíkt námskeið sé vart fullnægjandi til þess að undirbúa viðkomandi starfsmenn án frekari reynslu og þekkingar. Slíkt námskeið er góðra gjalda vert en í ljósi aukins hlutverks og starfs landvarða að öðru leyti verður að telja að krafa um grunn háskólamenntun sem nýtist í starfi s.s. á sviði náttúruvísinda [1]hvers konar eða annarra sviða/greina, t.d. kennslu, er nýtast í starfi eigi að vera krafa í slíku starfi.

[1] Til náttúruvísinda falla m.a.: Efnafræði, eðlisfræði, jarðfræði, landafræði, líffræði og stjörnufræði

Borgartún 6 / 105 Reykjavík / kt: 530169-4139 / Sími: 595 5175 / fin@bhm.is / www.fin.is

Með kröfu um grunn háskólamenntun væru landverðir betur í stakk búnir að sinna þeim störfum sem þeim er falið og geta veitt betri þjónustu, m.a. hvað varðar fræðslu um náttúru og sögu svæðanna, fyrir utan þá landvernd og umhverfissjónarmiðum sem að er stefnt. Fyrir utan að með slíkri kröfu væri unnt að leggja enn meira á herðar landvarða. Nauðsynlegt verður að telja að þeir starfsmenn sem sinna slíkum störfum hafi yfir að ráða þekkingu, menntun og hæfni til að sinna starfi svo markmiðum sé náð. Hjá VJÞ starfa þónokkrir landverðir sem sumir hverjir hafa grunn háskólamenntun og jafnvel framhalds háskólamenntun er nýtist í þeirra starfi, s.s. á sviði náttúruvísinda og kennslu, og virðist starf landvarða vera eftirsóknarvert hjá slíkum aðilum.

Nauðsynlegt er að halda því til haga að lagaskil yrði að gera með þeim hætti að þeir sem hafa núþegar réttindi sem landverðir haldi þeim réttindum en krafa um grunn háskólamenntun yrði gerði við gildistöku laganna og/eða breytinga á reglugerð samhliða gildistöku.

FÍN leggur því til að við 1. mgr. 80. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd bætist eftirfarandi málsliður:

- Landvörður skal hafa yfir að ráða fullnægjandi menntun til að sinna starfi sínu.

Jafnframt leggur FÍN til að við ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 190/2019 um landverði bætist eftirfarandi málsliður:

- Gert er ráð fyrir að landvörður hafi að lágmarki grunnháskólamenntun sem nýtist í starfi.

Fjármögnun og gjaldtaka

Ákveðnar áhyggjur eru af áhrifum af gjaldtöku og framkvæmd á slíkri á atvinnutækifæri og störf er unnin eru innan verðandi Hálendisþjóðgarðs. Virðist vera gert ráð fyrir að sértekjur verðandi Hálendisþjóðgarðar komi m.a. af þjónustugjöldum, aðgangseyri og öðrum sambærilegum gjöldum. FÍN hefur enga sérstaka skoðun á sjálfri gjaldtökunni eða hvaðan annað rekstrarfé komi heldur eingöngu að slík gjaldtaka takmarki ekki starfsemi sem er núþegar í gangi sem og verðandi starfsemi þannig að störf tapist, verði verulega takmörkuð eða rekstraraðilum verði gert ómögulegt að halda úti sinni starfsemi vegna íþyngjandi gjaldtöku, leyfisgjalda og/eða aðstöðugjalda þannig að slíkt hafi áhrif á störf er unnin eru eða unnin verða innan svæðis verðandi Hálendisþjóðgarðar. Ljóst er að framkvæmd slíkra gjaldtöku verður að haga með þeim hætti að starfsemi verði ekki sjálfhætt og hafi ekki neikvæð áhrif á störf er unnin eru.

Mikilvægt er að hugað sé að því hvar heilsárs starfsstöðvar Hálendisþjóðgarðar eigi að vera staðsettar og hvernig nærumhverfi verður þróað hvað varðar starfsmenn, starfsmannaaðstöðu, flutning milli starfsstöðva sem og til og frá starfsstöð og að hugað verði að umgjörð starfsmanna m.t.t. fjölskyldu- og atvinnulífs. Huga þarf að bráðabirgðaaðstöðu fyrir starfsmenn meðan á uppbyggingu stendur.

Virðingarfyllst f.h.

Félags íslenskra náttúrufræðinga

Maríanna H. Helgadóttir, formaður

Runólfur Vigfússon, hdl.

Borgartún 6 / 105 Reykjavík / kt: 530169-4139 / Sími: 595 5175 / fin@bhm.is / www.fin.is

Ályktun Félags landeigenda á Almenningum samþykkt á aðalfundi þann 7. janúar 2021

Félag landeigenda á Almenningum mótmælir harðlega fyrirhuguðum áformum umhverfisráðherra um stofnun miðhálendisþjóðgarðs á Almenningum. Landsvæðið Almenningar, sem mun falla innan skilgreinds landsvæðis þjóðgarðsins, er í afréttareign 39 jarða í Vestur-Eyjafjallahreppi hinum forna sbr. hæstaréttardóm frá 14. Júní 2007. Við undirbúning stofnunar þjóðgarðsins hefur ekkert samráð verið haft við afréttareigendur þó í afréttareign felist nýting hlunninda og landgæða. Afréttareigendur hafa nú sem endranær í hyggju að nýta sjálfir þau hlunnindi, sem svæðið hefur upp á að bjóða, stjórna sjálfir verndun þeirra gæða og stuðla að vexti þeirra. Afréttareigendur telja ljóst að stofnun þjóðgarðs samræmist ekki ætlunum þeirra um nýtingu og uppbyggingu svæðisins.

Fh. stjórnar félagsins
Anna Birna Þráinsdóttir

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis-og samgöngunefnd

Egilsstöðum 31.01.2021

Sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um miðhálendisþjóðgarð, þingskjal 461, mál nr. 369 á 151.löggjafarþingi.

Umfjöllun Félags leiðsögumanna með hreindýraveiðum (FLH) er að stórum hluta samhljóða athugasemdum sem komið hafa frá öðrum útivistarfélögum.
Það svæði sem frumvarpið tekur til er í dag þjóðlendur innan miðhálendislínunnar og er eitt mikilvægasta útivistar- og veiðisvæði almennings. Hugmyndir um mörk þjóðgarðs virðast ekki tengjast náttúrufari heldur þjóðlendumörkum. Ekki verður betur séð en að tilgangurinn sé að ná yfirráðum yfir því landi sem nú lýtur yfirráðum Forsætisráðuneytisins og færa alla ákvarðanatöku frá Forsætisráðuneyti og sveitarfélögum og þar með burtu frá nærsamfélögum sem mestra hagsmuna hafa að gæta.

Um svæðið gilda þegar lög um þjóðlendur, náttúruvernd, landsskipulag og aðalskipulag sveitarfélaga. Því verður ekki með nokkru móti séð hvaða ávinningur yrði að stofnun þjóðgarðs eða hverju lög um þjóðgarð myndu bæta við þann ramma sem nú þegar er í gildi.
Það er sama hvernig litið er á þetta frumvarp þá verður ekki betur séð en það sé fyrst og fremst samið til þess að færa völd og áhrif til Umhverfisráðuneytisins og Umhverfisráðherra. Lögin eru mjög opin og framselja í raun óásættanlega mikið vald frá löggjafarvaldinu til framkvæmdavaldsins. Ráðherra er falið að útfæra nær allar greinar í reglugerð og fær meðal annars heimildir til eignaupptöku lands og eigna innan garðsins og eins í nágrenni hans.

Við undirbúning að stofnun miðhálendisþjóðgarðs hefur ítrekað verið vísað til góðrar reynslu af starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs (VJÞ). Stjórnkerfi hins væntanlega þjóðgarðs er ætlað að sækja fyrirmynd sína til stjórnkerfis VJÞ sem hefur hreint ekki verið hnökralaust. Ekki verður séð í þessu frumvarpi að ætlunin sé að breyta út frá því. Reynslan úr VJÞ er alls ekki góð. Má þar nefna að þó eitthvað sé t.d. ákveðið af svæðisráði getur svæðisráðsformaður gengið gegn því í aðalstjórn eins og dæmin sanna. Sama er með skilgreiningu á hefðbundnum nytjum. Þar virðast svæðisráð t.d. ekki þurfa að fara að skilgreiningum laga.

Þrátt fyrir fyrirheit við stofnun VJÞ um að ekki yrði þrengt að veiðum innan hans varð raunin önnur. Setjum hér tvö dæmi um það sem tengjast veiðum á hreindýrum innan marka VJÞ.
Við vinnslu stjórnunar og verndaráætlunar fyrir VJÞ komu fljótlega upp hugmyndir um veiðigriðland austan Snæfells og sagt tilkomið vegna þess að svæðið ætti að verða Ramsarsvæði og þess vegna væri friðun nauðsynleg. Við nánari athugun kom í ljós að þeir sem

votta slík svæði gera engar kröfur um veiðibann. Þarna virðist því hafa verið um hreina geðþóttaákvörðun að ræða, þeirra sem að áætluninni unnu.
Búið var til friðland umhverfis Snæfell með tímabundinni lokun til 15 . ágúst. Opinbera skýringin á þessu banni var að um væri að ræða verndun hreinkúa með kálfa innan línunnar til að kálfar sem þeim fylgi gætu fengið frið til að stækka. Við nánari skoðun þá virtist sem tilgangur bannsins hafi ekki eingöngu verið í þágu kálfanna. Í fundargerð VJÞ-34 frá 2.7.2010 segir:
„Sífellt fleiri ferðamenn leggja leið sína inn á hálendið seinni hluta júlímánaðar og fram í ágúst enda eru Snæfellsöræfi kjörin til gönguferðamennsku og náttúruskoðunar, þ.m.t. hreindýraskoðunar. Að stunda hreindýraveiðar á sama svæði getur skapað hættu auk þess sem friðsæld svæðisins yrði raskað með skothvellum og vélknúinni umferð veiðimanna.“

Þessi skýring var aldrei kynnt af hálfu stjórnar eða svæðisráðs austursvæðis VJÞ. Væntanlega vegna þess að þetta var geðþóttaákvörðun þeirra sem hana tóku og tengdist á engan hátt velferð hreindýra.

Segja má að sporin hræði, ekki síst þar sem stefnt er að svipuðum stjórnarháttum og viðgengist hafa innan VJÞ. Mikil tilhneyging er til að flokka útivistarfólk í æskilegt og óæskilegt, þar sem fólk í veiðitengdri útivist er ekki æskilegt. Það veldur tortryggni varðandi það að veiðimenn fái sanngjarna meðferð við setningu stjórnunar og verndaráætlunar hins væntanlega garðs. Eins og þetta frumvarp er sett fram leggst Félag leiðsögumanna með hreindýraveiðum (FLH) alfarið gegn áformum um miðhálendisþjóðgarð og telur þau ekki vera til þess fallin að stuðla að sátt um nýtingu og vernd svæðisins.

f.h. Félags leiðsögumanna með hreindýraveiðum FLH

_____

Jón Hávarður Jónsson

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd

Efni: Umsögn um þingmál nr. 369 um Hálendisþjóðgarð

Fisfélag Reykjavíkur skorar á stjórnvöld að hafna frumvarpi um Hálendisþjóðgarð í því formi sem það er lagt fram núna. Frumvarpið gengur of langt í boðum og bönnum án þess að sýnt hafi verið fram á nauðsyn þeirra. Sérstaklega vill Fisfélag Reykjavíkur benda á 18. gr. þar sem öllu flugi eru settar verulegar skorður umfram aðra ferðamáta og leggur því til breytingar á þeirri grein hér neðar. Útskýringar koma þar á eftir.

Tillaga að breytingu á grein 18.

Fisfélag Reykjavíkur vill leggja til eftirfarandi breytingu á 18. grein í frumvarpi um Hálendisþjóðgarð (breytingar í rauðu).

18. gr

Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi.

Öllum er skylt að ganga vel um náttúru Hálendisþjóðgarðs og menningarminjar og sýna ýtrustu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt. Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta ~~fyrirmælum starfsmanna~~ lögum ~~þjóðgarðsins~~ um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum.

Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, vélknúinna loftfara og flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum. Þá er heimilt að setja reglugerð um köfun og aðra útivistarstarfsemi innan Hálendisþjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúru og öryggi fólks.

Akstur vélknúinna ökutækja utan vega í Hálendisþjóðgarði er bannaður. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega svo fremi sem jörð sé frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætta á náttúruspjöllum. Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins.

Afla skal leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir flugvéla- og þyrlulendingum vegna verkflugs innan Hálendisþjóðgarðs utan þekktra lendingastaða ~~skilgreindra flugvalla~~. Þá skal jafnframt afla leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir notkun vélknúinna flygilda á þeim svæðum þar sem slíkt er áskilið samkvæmt ákvæðum stjórnunar- og verndaráætlunar. Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilmála um umferð vélknúinna loftfara í þjóðgarðinum til verndar náttúru og til að tryggja aðgengi, öryggi og/eða upplifun gesta. Slíkir skilmálar geta falið í sér bann eða takmarkanir við slíkri umferð á tilteknum svæðum. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga.

Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins. Heimilt er að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana við tiltekna notkun, svo sem veiðar, smölun búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða rannsóknir, ef það er talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi landsvæðis.

Liggi landsvæði eða lífríki undir skemmdum og talið er nauðsynlegt að grípa til tafarlausra aðgerða getur Hálendisþjóðgarður tekið ákvörðun um tímabundna lokun afmarkaðs svæðis fyrir umferð. Ákvörðun Hálendisþjóðgarðs um tímabundna lokun svæðis skal birta með áberandi hætti í fréttamiðlum og á vef þjóðgarðsins.

Ákvæði laga þessara um akstur utan vega í Hálendisþjóðgarði ganga framar ákvæðum náttúruverndarlaga um sama efni og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim lögum.

Útskýringar

Skipta má flugi í tvo flokka þ.e. **almannaflug** og **verkflug**. **Almannaflugi** má líkja við ferðalög einstaklinga á hestum, reiðhjólum, vélhjólum eða jeppum. Margar flugvélar er mjög léttar á stórum hjólbörðum eða skíðum og auk þess ekki háværar umfram t.d. vélhjól. Þessar flugvélar geta lent á söndum, ströndum, vegum og túnum án þess að skilja eftir sig för svo skipti máli og þurfa einungis milli 50 – 150 metra til flugtaks og lendingar. **Verkflugi** má líkja við rútur þar sem farþegar eru fluttir frá einum stað á annan eða ýmis verkefni leyst eins og kvikmyndun. Á þessu tvennu væri eðlilegt að gera greinarmun og í raun krafist að flug einstaklinga verði meðhöndlað á sama hátt og aðrir ferðamátar einstaklinga í þjóðgarðinum.

Notkun orðsins „**Loftfar**“ er ekki góð þar sem hún nær yfir allar tegundir flugtækja hvort sem þau eru vélknúin eða ekki. **Lagt er til að fjalla frekar um flokka loftfara í samræmi við *Regulgerð um flokkun loftfara og lofthæfivottorða* og undanskilja vélarlaus loftför með öllu og léttar flugvélar þ.e. Fis og önnur loftför í flokkunum CS-VLA, CS-LSA, CS-VLR og CS-23 eða að öðrum kosti undanskilja almannaflug.** Sem dæmi þá eru vélknúin fis undir 300 kg í tómaþyngd eða eins og eitt vélhjól eða tæpur hestur en þyngdin dreifist á þrjú stór dekk sem marka minna en gangandi maður.

Notkun orðasambandsins „**Skráður lendingastaður**“ er einnig óheppilegt þar sem um slíka staði gilda ýmsar kröfur í *Reglugerð um flugvelli* sem fáir vilja leggja út í að uppfylla vegna kostnaðar. Margir lendingastaðir eru mikið notaðir í dag og hafa gengið undir heitinu „**Þekktir lendingastaðir**.“ Margir þessara staða voru áður í umsjón ISAVIA sem skilgreindir lendingastaðir en vegna sparnaðar hefur ISAVIA hætt að viðhalda þeim skráðum lendingastöðum en aðrir gert það þess í stað t.d. Flugmálafélag Íslands. Þetta eru t.d. lendingastaðirnir Kverkfjöll, Gæsavötn, Sprengisandur, Þórisós, Frostavöllur, og Sandármelar auk þess er fjöldinn allur af lendingastöðum sem hafa verið notaðir í gegnum árin, án þess að hafa verið skráðir lendingastaðir, eins og Landmannahellir, Hrauneyjar Hálendismiðstöð, Stakahnúksvatn og Kvíslárveitur svo eitthvað sé nefnt fyrir utan auðvitað vegi og slóða. Að endingu má svo benda á að algengt er að lenda á ísilögðum vötnum og snjó. **Takmörkun við lendingastaði skráða í flugmálahandbók er með öllu óásættanleg og felur í sér mjög ósanngjarna takmörkun á flug almennings.**

Varla þarf að taka fram að **enginn** flugmaður stefnir sjálfum sér, farþegum, fólki og dýrum á jörðu niðri né flugvél í hættu. **Aldrei** mun flugmaður lenda vísvitandi á stað sem er gljúpur þannig að hjól flugvélar sökkvi og ljóst er að ekki er hægt að taka á loft aftur nema þá í neyðartilfelli. Einnig er mikilvægt að taka fram að samkvæmt reglugerð um Flugreglur nr. 770/2010 má ekki fljúga lægra en 500 fet eða 150 metra yfir jörðu nema við lendingu og flugtak og því ekki þörf á því að fjalla sérstaklega um það í frumvarpinu eða væntanlegum reglugerðum.

Aðrar upplýsingar

Fyrir þeim sem fljúga sér til ánægju og yndisauka er slíkt sambærilegt við jeppaferðir upp á hálendið. Oft er farið saman í hópum með nesti og tjald og ferðast um hálendið, lent á þekktum lendingastöðum eða vegum og jafnvel gist í skálum á hálendinu. Einnig er farið í vetrarferðir og lent á ísilögðum vötnum og þá jafnvel veitt í gegnum vök. Þetta er skemmtilegur ferðamáti sem veitir ómælda gleði að fá að njóta fegurðar okkar frábæra lands úr lofti en geta jafnframt lent á áhugaverðum stöðum og notið landins þannig líka.

Í Fisfélagi Reykjavíkur eru 300 virkir félagar sem stunda vélflug og svifflug. Mjög vinsælt er að skella svifvængnum á bakið á sér og ganga á fjöll, breyða svo úr vængnum og svífa niður aftur. Þannig næst að tvinna saman nánd við náttúru og flug. Svifvængir eru hljóðlausir, fæla ekki dýralíf og skilja ekki eftir sig för önnur en eftir göngumanninn. Að þurfa að sækja um sérstakt leyfi til að svífa svifvæng og þar að auki að þurfa að gera grein fyrir því hvers vegna eigi að lenda hlítur að vera öllum ljóst að of langt er gengið.

Lög þar sem skorður eru settar fyrir för almennings í einum tilteknum flokki af farartækjum hljóta að vera byggðar á góðum rökum. Því er ekki úr vegi að spyrja nokkurra spurninga:

- Hversu margir gestir á hálendi Íslands hafa slasast eða á annan hátt orðið fyrir skemmdum af völdum vélknúinna loftfara? En vélarlausra loftfara eins og svifvæng eða loftbelg?
- Hversu oft hefur gróðurþekja á hálendi Íslands orðið fyrir óafturkræfum eða langvarandi skemmdum vegna vélknúinna loftfara? En vélarlausra loftfara eins og svifvæng eða loftbelg?
- Hversu oft hefur orðið truflun af léttum flugvélum á hálendi Íslands? En vélarlausra loftfara eins og svifvæng eða loftbelg?
- Hversu oft hafa dýr orðið fyrir ónæði þannig að þau hafa orðið fyrir varanlegu tjóni á líkama og sál eða búsetu vegna vélknúinna eða vélarlausra loftfara?
- Af hverju þarf að sækja sérstaklega um leyfi til að lenda t.d. á vegi eða túni en ekki aka um sama veg eða tún?

Vafalaust er fullt af góðum svörum sem gefa til kynna ástæðu þess að flug er sérstaklega tekið fyrir í lögunum en ef ekki þá væri góð ástæða til að endurskoða málið.

F.h. Fisfélags Reykjavíkur

Jónas Sturla Sverrisson
Formaður

PS. Hér eru nokkrar myndir sem sýna léttar flugvélar og fis.



1 Fisflugvélar í Gæsavötnum



3 Fisflugvél á söndum hjá Öskju. Lítil dekk en samt eru engin för sjáanleg.



2 Fisflugvélar á Löngufjörum. Engin för.



4 Svifvængur - hljóðlaust loftfar

Athugasemdir fjallskilanefndar Biskupstungna við frumvarp um Hálendisþjóðgarð.

Í 5. grein er ráðherra veitt vítæk heimild til að taka lönd, mannvirki og nytjarétt eignarnámi. Fjallskilanefnd telur fráleitt að ráðherra fái slíka heimild. Sérstaklega er galið að sú heimild nái til nágrennis þjóðgarðsins án þess að það nágrenni sé skilgreint.

Í 18 grein er bann við akstri vélknúinna ökutækja utan vega. Ekki verður betur séð en þarna sé bændum gert ókleift að vinna að landbótum hvort sem er samkvæmt landbótaáætæunum eða á eigin vegum.

í 22. grein er fjallað um hefðbundnar nytjar. Hér virðist ekki aðeins gerð krafa um sjálfbærni (hvað sem það þýðir) heldur má nýtingin ekki hamla náttúrulegri framvindu. Hér er greinilega verið að vega að hefðbundnum nytjum þar sem alltaf er hægt að halda því fram að beit (landnýting) hafi áhrif á líffræðilega ferla og hefur þannig áhrif á „náttúrulega framvindu“.

Ljóst er að smærri tilfallandi landbótaverkefni munu leggjast af vegna skriffinsku.

Fyrir hönd fjallskilanefndar Biskupstungna

Eiríkur Jónsson

Gýgjarhólskoti

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Reykholti, 28. janúar 2021
1812008 AS

Efni: Umsögn fjallskilanefndar Laugardals um 369. mál

Umsögn fjallskilanefndar Laugardals um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál, sem sent var sveitarfélögum til umsagnar af umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hinn 11. desember 2020.

Fjallskilanefnd telur ástæðu til að hafa áhyggjur af áformum um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu eins og kynnt eru í frumvarpinu. Nefndin telur sporin hræða. Fjallskilanefnd tekur undir umsögn sveitarstjórnar Bláskógabyggðar, sem samþykkt var á fundi sveitarstjórnar hinn 21. janúar s.l.

Virðingarfyllst,

F. h. fjallskilanefndar Laugardals,
Kjartan Lárusson, formaður

Umsögn um þingmál 369 “Hálendisþjóðgarður”á 151. löggjafarþingi
Fjöregg - Félag um náttúruvernd og heilbrigt umhverfi í Mývatnssveit

31.janúar 2021

<u>Almennt um frumvarpið</u>

Stjórn Fjöreggs fagnar því að þetta mál sé komið fram og styður stofnun Hálendisþjóðgarðs. Þó er frumvarpið ekki gallalaust og almennt teljum við að of langt hafi verið horfið frá náttúruverndarsjónarmiðum í tilraun til að ná breiðari sátt um frumvarpið. Á það sérstaklega við um skipulagsvald sveitarfélaganna, að sveitarfélög séu ekki bundin af stjórnunar og verndaráætlun og að gert sé ráð fyrir að hægt verði að taka svæði út úr þjóðgarðinum og gera að jaðarsvæðum vegna virkjanna. Hvað skipulagsvaldið snertir minnum við á að það var ekki fært sveitarfélögum fyrr en með breytingum á sveitarstjórnarlögum 1998. Rannveig Guðmundsdóttir frsm minnihluta félagsmálan. sagði í ræðu sinni

"Verði skipting miðhálendisins upp í ræmur sem tilheyri aðliggjandi sveitarfélögum lögfest á þessu þingi tel ég það mestu atlögu að almannarétti frá landnámsöld. Jafnaðarmenn geta ekki fallist á að deila miðhálendinu upp á milli sveitarfélaganna. Ekkert getur réttlætt að lögbinda svo afdrifaríkt ákvæði í ágreiningi. Víðerni Íslands eru dýrmæt auðlind sem er sameign allrar þjóðarinnar og Alþingi ber, virðulegi forseti, að tryggja þjóðarsátt um stjórn og skipulag svæðisins. Þegar opin umræða í þjóðfélaginu fer fram um þá þjóðarauðlind sem felst í ósnortnum víðernum hálendisins, söndum, jöklum, hraunum og gróðurvinjum, kemur skýrt í ljós að fólkið í landinu vill að hagsmuna allra sé gætt við ákvarðanir sem varða framtíð svæðisins. Tillaga jafnaðarmanna er að miðhálendi Íslands verði sérstök stjórnsýslueining er lúti einni stjórn með aðkomu fulltrúa allra landsmanna."

Stjórn Fjöreggs er hlynnt því að heimamenn hafi mikið um það að segja hvernig nærsvæði þeirra er stjórnað en áréttar mikilvægi þess að horft sé á hálendið sem heild, út frá hagsmunum allrar þjóðarinnar. Eins og frumvarpið er núna er gert ráð fyrir að sveitarfélögin hafi nánast alræðisvald um skipulag í hinum nýja þjóðgarði. Þau ráða því sem þau vilja í umdæmisráðum og stjórn garðsins þar sem stjórnunar- og verndaráætlun er afgreidd. Almennt skipulagsvald umfram það ætti ekki að hvíla hjá einstökum sveitarfélögum. Það er mjög mikilvægt að stjórnunar- og verndaráætlanir séu bindandi. Þær ná aðeins til lands (þjóðlendna) innan þjóðgarðsins. Á svæðum þar sem áætlanirnar eru ekki bindandi er hætta á að verndarhagsmunir lúti í lægra haldi fyrir stórkarlalegri uppbyggingu gistiaðstöðu og annarrar aðstöðu til fjöldaferðamennsku sem ætti að byggja upp utan þjóðgarða.

Stjórn Fjöreggs er sammála þeirri leið sem farin er í frumvarpinu að gera að jaðarsvæði staði þar sem þegar eru reknar virkjanir enda skuli svæðin lúta ákvæðum stjórnunar- og verndaráætlana. Þá er frumvarpið mikil bót frá því ástandi sem nú er þar sem hægt er að halda landsvæðum í gíslingu biðflokks rammaáætlunar eins og dæmi frá 2019 sannar. Þá þurfti að kippa rúmlega 200 ferkílómetra svæði út fyrir fyrirhugaða stækkun VJÞ af því að svæðið var í biðflokki, þrátt fyrir að enginn væri með á stefnuskrá að byggja virkjun þar og sú mögulega 20MW virkjun, sem Orkustofnun og Landsvirkjun telja mögulega, yrði aldrei hagkvæm. Því mótmælum við einnig öllum framkomnum "fyrirvörum" Framsóknarflokksins sem að formaður flokksins birti á facebook þann 1. desember. Allir þessir fyrirvarar eru til bölvunar og ekki leið til sátta því að ef þeir verða samþykktir þá teljum við að flest náttúruverndarsamtök og náttúrurverndarfólk muni mótmæla þeim. Við fögnum því sem að kemur strax fram í þriðju grein frumvarpsins um markmið þess og að þetta séu lög um "að það sem er ekki bannað sé leyft". Það gerir að vísu þarft að halda þarf möguleikanum opnum að bregðast þurfi við með setningu reglugerða eða tímabundnu banni þjóðgarðsvarða.

Við teljum þörf á að skýrt komi fram í frumvarpinu að rekstur þjóðgarðsins skuli tryggður á fjárlögum. Því teljum við betra að sértekjur renni til ríkissjóðs nema gjaldtaka vegna sérstakrar þjónustu sem að leiðir til kostnaðar fyrir þjóðgarðinn. Þetta er til þess að við sértekjufjall t.d. við heimskreppu geti sú staða komið upp að hætti verði landvörslu eða loka salernum. Einnig svo að ekki komi þrýstingur á að leyfa viðburði eða athafnir til að afla garðinum sértekna, jafnvel á kostnað náttúruverndar.

Ráðherra er skv. frumvarpinu veitt mikið vald til að ákveða með reglugerð margvísleg atriði í sambandi við hinn nýja þjóðgarð. Stjórn Fjöreggs hvetur þær nefndir þingsins sem fara yfir frumvarpið og einstaka þingmenn til að íhuga hvort æskilegt sé og nauðsynlegt að framselja svo víðtækar valdheimildir til ráðherra. Sum þau atriði sem um er rætt kynnu að eiga heima í lögunum sjálfum en aðrar ákvarðanir kynnu að vera betur komnar hjá umdæmisráðum eða stjórn garðsins. Þeim mun sterkari lagagrunn sem Hálendisgarður hefur þeim mun betri verður stjórn hans og minni hætta á að mönnum finnist ákvarðanir teknar á hæpnum grundvelli.

<u>Um einstakar greinar frumvarpsins</u>

3. grein Markmið Hálendisþjóðgarðs.

Hér gæti verið leið til sátta að í 3. og 4. lið að í stað þess að fólki sé "auðveldað" eða "stuðlað að" sé réttur fólks til aðgengis og útivistar tryggður í sátt við umhverfi og náttúru.

*3. **Tryggja** almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.*

*4. **Tryggja** að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.*

*8. Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast. **Stuðla skal að náttúrulegri þróun þeirra án mikillar stjórnunar eða inngripa mannsins**.*

II. KAFLI

Stjórnun Hálendisþjóðgarðs.

7. gr.

Forstjóri.

Hér mælum við með að auk menntunarkröfu gerð sé krafa um að forstjóri hafi reynslu á sviði náttúruverndar og farsæla stjórnunarreynslu.

Einnig teljum við þörf á að stjórn geri tillögu um ráðningu forstjóra til ráðherra og að stjórn geti lýst yfir vantrausti á forstjóra.

9. gr.

Hlutverk stjórnar Hálendisþjóðgarðs.

Mælum með að umsjón með jaðarsvæðum verði bætt inn í fyrstu málsgrein*:*

Stjórn Hálendisþjóðgarðs hefur umsjón með því svæði sem er innan marka hans **auk jaðarsvæða**

10. gr.

Starfsemi stjórnar Hálendisþjóðgarðs.

Hér ætti að bæta inn í stjórn setji sér líka siðareglur fyrir stjórnarmenn. Hér mætti líka skýra hvort að fulltrúar umdæmisráða sitji í stjórn sem fulltrúi umdæmisráðsins og séu bundnir af samþykktum þeirra. Sama gildir um fulltrúa samtaka, það vantar gegnsæi hvernig þeir eru tilnefndir og hvort að þeir séu skyldir til að gæta hagsmuna allra innan samtakanna eða hvort að þeir séu aðeins bundnir af eigin skoðunum og sannfæringu og geti varið þröngt hagsmuni eigin félags. Við teljum að þetta þurfi hvoru tveggja að skýra í ljósi Vonarskarðsdeilna.

11. gr.

Rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs.

Hér vantar reglur um hvernig sveitarfélögin komi sér saman um skipan fulltrúa. Ræður íbúafjöldi, ræður ferkmfjöldi, ræður gestafjöldi á svæði innan þjóðgarðs.

Það sama gildir um fulltrúa samtaka, það vantar einhverjar reglur um hvernig staðið er að tilnefningu fulltrúa í umdæmisráð eins og deilur innan SAMÚT sýna sem að leiddu til úrgöngu ferðafélagsins úr samtökunum. Hér má ræða stöðu félaga almennt því að mörg félög geta verið með marga hatta. Þau geta verið útivistarfélög, náttúruverndarfélög og staðið í ferðaþjónustu sbr Ferðafélag Íslands auk margra fleiri.

12. eða 13. grein

Hér þarf að koma fram að umdæmisráð hafi aðkomu að ráðningu þjóðgarðsvarða, t.d. að þau skuli mæla með ráðningu til forstjóra . Okkur hugnast ekki að ráðherra ráði forstjóra án aðkomu stjórnar og að forstjóri ráði svo þjóðgarðsverði. Umhverfisráðherra gæti því á augabragði rekið og ráðið og látið ráða alla yfirmenn þjóðgarðsins án nokkurrar aðkomu annara.

III. KAFLI

Stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs.

Hér mælum við með að bætt verði inn grein um að sveitarfélög séu bundin af s&v

14. gr.

Stjórnunar- og verndaráætlun.

Hér teljum við þörf á að sett verði inn í lög að verndun upplifunar sé mikilvæg, málsgreinin myndi þá líta svona út með breytingum feitletruðum.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal gera grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan Hálendisþjóðgarðs, verndaraðgerðum, verndarflokkum, endurheimt vistkerfa, vöktun, landnýtingu, fræðslu, öryggismálum, mannvirkjagerð, stefnu stjórnar um staðsetningu og fyrirkomulag gestastofa og þjónustustöðva innan þjóðgarðs, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, **verndun upplifunar,** *not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum. Þá skal stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins.*

IV. KAFLI

Almennar meginreglur.

18. gr.

Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.

Hér þarf nokkrar breytingar og eru þær feitletraðar á viðeigandi stað í málsgreinum. Fyrsta breyting snýst að því að skylda gesta til að fylgja fyrirmælum starfsmanna byggist á því að fyrimælin eigi sér stoð í lögum og reglugerðum. Einnig er spurning hvort að heimildin ætti að vera bundin við landverði og þjóðgarðsverði.

Öllum er skylt að ganga vel um náttúru Hálendisþjóðgarðs og menningarminjar og sýna ýtrustu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt. Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum ***enda eigi þau sér stoð í lögum eða reglugerðum.*** *"*

Önnur snýst að því að vernd upplifunar sé sett í lög

Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum. Þá er heimilt að setja reglugerð um köfun og aðra útivistarstarfsemi innan Hálendisþjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúru og öryggi **og upplifun** *fólks.*

Við gerum athugasemd við eftirfarandi grein:

Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins. Heimilt er að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana við tiltekna notkun, svo sem veiðar, smölun búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða rannsóknir, ef það er talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi landsvæðis.

Við teljum þetta afturför frá núverandi kerfi í VJÞ þar sem þjóðgarðsvörður getur gefið leyfi til "utanvegaaksturs". Með því leyfi er hægt að gera kröfur um að láta vita af sér við starfsmenn svæðisins auk umgengni, t.d. að fela för þar sem þau fara frá vegi. Annars er hætt við að starfsmenn fari að leita að þeim sem að keyrðu lokaðan slóða.

Við fögnum því að gera skuli grein fyrir vegum á svæðinu en bendum á að mikil vinna er í að safna gögnum um og hnitsetja vegina og skorum við á stjórnvöld að flýta því verkefni. Hins vegar teljum við hættulegt að "vísindamannavegir" fari inn á kort því að þeir ferlar geta dreifst víða, oft án þess að skilgreint sé að umferð um þessa vegi sé takmörkuð. Einnig væri best að komast hjá því að þurfa að setja upp bannskilti um allt hálendi. Því teljum við betra að á kortum og "opinberum" kortagrunnum séu aðeins vegir sem öllum sé heimilt að aka og að þeir fari inn á leiðsögutækja- og snjalltækjakort.

Einnig teljum við að greinin eins og hún er núna gætu hamlað rannsóknum á svæðinu með kröfu um að rannsóknirnar séu nauðsynlegar verndunar svæðisins. Má þar nefna jarðskjálftamælingar, jarðfræðirannsóknir og vatnamælingar bara til að nefna nokkrar. Rannsóknir eru öflugt tæki til

náttúruverndar, fræðslu og upplifunar auk öryggis.

Liggi landsvæði eða lífríki undir skemmdum og talið er nauðsynlegt að grípa til tafarlausra aðgerða getur **þjóðgarðsvörður** *tekið ákvörðun um tímabundna lokun afmarkaðs svæðis fyrir umferð. Ákvörðun Hálendisþjóðgarðs um tímabundna lokun svæðis skal birta með áberandi hætti í fréttamiðlum og á vef þjóðgarðsins.*

Hér mælum við með að til að gera greinina skýrari komi "þjóðgarðsvörður" í stað "Hálendisþjóðgarður"

V. KAFLI

Starfsemi í Hálendisþjóðgarði, landnýting og þjónusta.

22. gr.

Hefðbundnar nytjar

Hér viljum við að skýrt sé að leyft sé að takmarka hefðbundnar nytjar með s&v þannig að hægt sé að búa til fugla og dýrafriðlönd og beitarfriðuð svæði innan þjóðgarðs. Auðvitað skulu hagsmunaaðilar koma að því og hafa skýran kærurétt.

Eins og greinin er núna þá er of meitlað í stein að engu verði breytt.

23. gr.

Orkunýting.

Hér teljum við allt of langt farið frá náttúrverndarsjónarmiðum í tilraun til að reyna að ná sátt. Við styðjum að núverandi virkjanir séu á jaðarsvæðum en teljum þó að jaðarsvæðin séu og rúmt mörkuð t.d. sá farvegur Þjórsár og Tungnár sem er óraskaður að öðru leyti en að vatnsflæði sé minna.

Hins vegar erum við á móti því að nokkrar nýjar virkjanir verði leyfðar innan þjóðgarðs eða á jaðarsvæðum hans. Einnig mælum við með að flokkun þeirrar einu virkjunar sem nú er í nýtingarflokki verði endurskoðuð m.t.t. staðsetningar hennar innan þjóðgarðs eða jaðarsvæðis þjóðgarðs.

Einnig mælum við með að endurskoðun og samþykkt næstu áfanga rammaáætlana verði flýtt og að tryggt sé við skoðun þeirra að tekið verði fullt tillit til áhrifa á þjóðgarðinn.

Einnig teljum við þörf á að sett sé inn ákvæði um að fyrirtækjum sé skylt að fjarlægja ummerki eftir fyrri rannsóknir og skila landi til fyrra horfs, má þar t.d. nefna borholur við Hágöngulón og línumöstur við Herðubreið.

Svo mælum við með að eftirfarandi ákvæði sé breytt að aðeins sé heimilt að fara í minniháttar breytingar og lagfæringar sem að ekki hafi nein **neikvæð** áhrif á náttúruna. En einnig má fara í breytingar sem að snúa að því að koma ám og svæðum til upprunalegra horfs.

Á jaðarsvæðum Hálendisþjóðgarðs er heimilt að starfrækja þær virkjanir og háspennulínur sem eru í rekstri við stofnun hans og gera ***minniháttar*** *breytingar á þeim sem ekki hafa neikvæð áhrif á náttúru, t.d. með breytingu og endurnýjun á búnaði og mannvirkjum, vegna viðhalds og/eða til að auka afköst þeirra og bæta skilvirkni.*

24. gr.

Þjónusta og upplýsingar.

Hér teljum við að það þurfi að skýra að byggja megi (og eigi) aðalþjónustustöðvar þjóðgarðsins utan hans og í byggð

Stjórn Hálendisþjóðgarðs ákveður staðsetningu og rekstrarfyrirkomulag gestastofa og þjónustustöðva innan **(og utan)** *þjóðgarðsins í samráði við forstjóra og skal stefna stjórnar þar að lútandi koma fram í stjórnunar- og verndaráætlun. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um staðsetningu meginstarfsstöðva Hálendisþjóðgarðs.*

VI. KAFLI

Eftirlit og kæruheimild.

25. gr.

Eftirlit.

Hálendisþjóðgarður hefur eftirlit með því að virt séu ákvæði laga þessara, reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Hálendisþjóðgarð. Þjóðgarðsverðir og landverðir annast eftirlit á sínu svæði og samskipti við lögreglu og önnur eftirlitsstjórnvöld vegna brota á lögum þessum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim ***auk laga um náttúrvernd, reglugerð um landverði og reglugerð um utanvegaakstur.***

VII. KAFLI

Þvingunarúrræði og viðurlög.

Hér finnst okkur aðeins óvíst hvernig þetta snertir hinn almenna ferðamann, m.a. m.t.t. utanvegaaksturs, ólöglegrar tjöldunar og "minniháttar" jarðrask og teljum að það þurfi að athuga betur. Einnig teljum við að lágmarkssektarfjárhæð og dagsektir séu hæfilegar ef að um framkvæmdir sé að ræða en að það þurfi annan ramma ef að hinn almenni ferðamaður veldur spjöllum eða brýtur reglur þjóðgarðsins. Einnig má skýra hvort að í brottvísun úr þjóðgarði fylgi endurkomubann í einhvern tíma.

Breytingatillögur feitleitraðar

27. gr.

Áskorun, fyrirmæli um úrbætur, dagsektir o.fl. ***til framkvæmdaaðila***

Hálendisþjóðgarður getur lagt fyrir framkvæmdaraðila sem valdið hefur náttúruspjöllum í Hálendisþjóðgarði með framkvæmd ***eða athöfn*** *sem brýtur í bága við ákvæði laga þessara, stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra, ...*

28. gr.

Stöðvun athafna og framkvæmda.

Hálendisþjóðgarði, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva för fólks og farartækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara **(eða reglugerða)** *um umferð.*

VIII. KAFLI

Ýmis ákvæði.

31. gr.

Reglugerðir fyrir Hálendisþjóðgarð.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerðir nánari ákvæði um:

5. Köfun innan Hálendisþjóðgarðs og aðra útivistarstarfsemi í því skyni að tryggja vernd náttúrufars og öryggi ***og upplifun*** *fólks, sbr. 3. mgr. 18. gr.*

33. gr.

Gildistaka og lagaskil.

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2021.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

Um þau svæði innan Hálendisþjóðgarðs sem friðlýst voru fyrir stofnun hans skulu gilda þær reglur sem settar voru við friðlýsingu þeirra að svo miklu leyti sem þær ganga ekki gegn ákvæðum laga þessara. ***B*****reyta má friðlýsingarskilmálum við vinnslu stjórnunar og verndaráætlana**

Sumir friðlýsingarskilmálar eru frá því snemma á 8. áratugnum og eiga ekki enn við, vantar þá lagaákvæði um að það sé hægt að breyta þeim (til dæmis bann við vélknúinni umferð í Öskju sem líka gildir að vetri en er ekki hægt eða nauðsyn á að framfylgja))

Fyrir hönd stjórnar Fjöreggs

Sigurður Erlingsson meðstjórnandi

Ólafur Þröstur Stefánsson formaður

Skrifstofa Alþingis

b.t. umhverfis- og samgöngunefndar

101 Reykjavík.

Fljótsdalshreppi, 1. febrúar 2021

Efni: Umsögn Fljótsdalshrepps um frumvarp að lögum um Hálendisþjóðgarð – Mál nr. 369 á 151. löggjafarþingi 2020-2021.

Skjal þetta hefur að geyma umsögn sveitarstjórnar Fljótsdalshrepps um frumvarp að lögum Hálendisþjóðgarð sem umhverfis- og auðlindaráðherra mælti fyrir á Alþingi þann 8. desember sl. og var að lokinni fyrstu umræðu vísað til umhverfis- og samgöngunefndar. Umsagnarbeiðnir voru sendar þann 11. desember sl. og frestur veittur til 1. febrúar 2021.

Í umsögninni er í fyrsta hluta farið yfir umsagnir og athugasemdir sem sveitarfélagið gerði á vinnslustigi frumvarpsins, í öðrum hluta er fjallað um með hvaða hætti var í frumvarpinu leitast við að koma til móts við athugasemdir sveitarfélaga sem gerðar voru á vinnslustigi þess, í þriðja hluta gerð grein fyrir afstöðu og almennum athugasemdum Fljótsdalshrepps við frumvarpið og í fjórða hluta komið á framfæri athugasemdum og tillögum um einstakar greinar frumvarpsins.

Sveitarstjórn Fljótsdalshrepps leggst eindregið gegn því að frumvarpið verði samþykkt. Um grundvöll þeirrar afstöðu og helstu röksemdir vísast til umfjöllunar í þriðja hluta umsagnarinnar.

1. **Umsagnir og athugasemdir Fljótsdalshrepps við undirbúning frumvarps til laga um Hálendisþjóðgarð.**

Í umsögnum á undirbúningsstigi þessa máls hefur sveitarstjórn Fljótsdalshrepps látið uppi afstöðu sína til hugmynda um stofnun þjóðgarðs sem nái til meginhluta miðhálendis Íslands og til meginatriða frumvarps að lögum um Hálendisþjóðgarð og þeirra sjónarmiða sem það byggir á. Annars vegar er um að ræða umsögn til umhverfis- og auðlindaráðuneytis dags. 12. ágúst 2019 um skilgreiningu marka þjóðgarðsins, áherslur um skiptingu landssvæða, verndarflokka og umfjöllun um aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar og hins vegar umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð dags. 20. janúar 2020 í því horfi sem það var þá til kynningar.

Í fyrrnefndu umsögninni var áhersla lögð á að stofnun Hálendisþjóðgarðs myndi skerða skipulagsvald sveitarfélaga án þess að fyrir því hefðu verið færð fullnægjandi rök. Í því sambandi var sérstaklega bent á að tillögur um að miða mörk Hálendisþjóðgarðsins við þjóðlendulínu innan sveitarfélagsmarka Fljótsdalshrepps fæli í sér að svæði nánast niður í byggð og svæði á heiðum ofan byggðar sem hafa um aldir í verið nýttar af Fljótsdælingum yrðu ekki lengur undir skipulagsvaldi sveitarfélagsins. Í því sambandi var sérstaklega á það bent að innan Fljótsdalshrepps hefðu stór landsvæði verið úrskurðuð þjóðlendur á jaðarsvæðum byggðar í Fljótsdal. Þá hefðu mörk við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs verið dregin utan orkuvinnslusvæðis Kárahnjúkavirkjunar sem er í Fljótsdalshreppi og í Múlaþingi og þá talið eðlilegt að því svæði sem geymir langstærstu vatnsaflsvirkjun landsins með þeirri röskun sem af því þeirri framkvæmd og starfsemi leiddi yrði haldið utan þjóðgarðs. Sveitarstjórn lýsti sig að mestu

sammála því sem fram kom fram um aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar en taldi þó rétt að gert yrði ráð fyrir hálendisvegi norðan Vatnajökuls sem tengdi saman Norðurausturland og Austfirði við Suðurland með heilsársvegi.

Í síðarnefndu umsögninni sem var send í tengslum við almenna kynningu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins á frumvarpi að lögum um Hálendisþjóðgarð í því horfi sem þau þá voru var bent á að ekki hefðu verið færð fyrir því rök að nauðsyn bæri til að stofna þjóðgarð á miðhálendi Íslands sem myndi ná yfir um 30% af heildarflatarmáli landsins. Áréttað var að með frumvarpi um Hálendisþjóðgarð væri skipulagsvald sveitarfélaga yfir nærumhverfi sínu skert enn frekar en orðið væri og ekki stæðu rök til þess að færa mörk Hálendisþjóðgarðs í Fljótsdalshreppi frá mörkum Vatnajökulsþjóðgarðs að þjóðlendulínumörkum. Sveitarstjórn minnti á að gæta þyrfti að afnotum bænda á hálendi Íslands frá fornu fari og að ef þrengt yrði að slíkum notum gæti það haft neikvæð áhrif á byggð í hinum dreifðari byggðum landsins. Varað var við ýmsum takmörkunum varðandi orkuvinnslu og raforkukerfi landsins sem Hálendisþjóðgarður gæti haft í för með sér. Þá minnti sveitarstjórn á þá afstöðu sína að gera ætti ráð fyrir hálendisvegum milli landshluta. Sérstaklega var fjallað um að mjög skorti á að nægjanlegt fjármagn væri tryggt til reksturs og uppbyggingu innviða Hálendisþjóðgarðs. Mikið vantaði upp á að aðgengi að og innan þjóðgarða væri tryggt, veita þyrfti fjármagn til samgöngumannvirkja í þjóðgörðum og til viðhalds þeirra.

Varðandi stjórnfyrirkomulag Hálendisþjóðgarðs var fjallað um að ekki hafi verið brugðist við áherslum fjölmargra aðila þ.á.m. sveitarfélaga sem eiga land að þjóðgörðum að eðlilegt sé að meginstarfsemi, stjórnun og umsýsla sé á landsbyggðinni í nærumhverfi viðkomandi þjóðgarðs.

Samandregið var það niðurstaða sveitarstjórnar enn ætti vinna eftir að eiga sér stað áður en tímabært væri að stofna hálendisþjóðgarð sem sátt yrði um og var lagt til að frumvarp um Hálendisþjóðgarð í þeirri mynd sem það var yrði lagt til hliðar.

2. Yfirlit um breytingar í frumvarpi vegna athugasemda sveitarfélaga á undirbúningsstigi.

Það frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð sem nú hefur verið mælt fyrir á Alþingi og er til meðferðar í umhverfis- og samgöngunefnd hefur tekið nokkrum breytingum frá fyrri frumvarpsdrögum. Gerð er grein fyrir þeim breytingum í 5. kafla athugasemda með frumvarpinu sem ber heitið „Samráð". Í upphafi kaflans er fjallað um umfang og tilhögun samráðs við ýmsa aðila þ.á.m. sveitarfélög.

Fram kemur að umsagnir hafi borist frá mörgum sveitarfélögum sem lutu að því að með frumvarpinu væri verið að taka af þeim lögbundið skipulagsvald. Því er lýst í athugasemdunum að til að koma til móts við þær athugasemdir hafi verið fellt brott úr frumvarpinu ákvæði um að sveitarstjórnir væru bundnar af stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins við gerð skipulagsáætlana innan Hálendisþjóðgarðs. Um þetta segir svo:

„Er ákvæðið í raun óþarft þar sem sveitarfélögin eru ráðandi aðili í stjórnkerfi Hálendisþjóðgarðs og því afar ólíklegt að sú staða gæti komið upp að ósamræmi væri milli stjórnunar- og verndaráætlunar annars vegar og skipulagsáætlana sveitarfélaga hins vegar."

Í þessu sambandi er meðal annars vísað til þess að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Hálendisþjóðgarði yrði skipt í sex rekstrarsvæði þar sem sveitarfélag hvers þeirra myndu eiga meirihluta fulltrúa í viðkomandi umdæmisráði. Jafnframt er gert ráð fyrir að einn fulltrúi sveitarfélaga frá hverju umdæmisráði sæti í stjórn Hálendisþjóðgarðs og með því yrðu fulltrúar sveitarfélaganna í meirihluta í stjórn hans.

Um þetta segir svo:

„Til að tryggja aðkomu allra sveitarfélaga á hverju svæði í umdæmisráði hefur verið bætt við ákvæði í 3. mgr. 11. gr. þar sem fram kemur að hvert það sveitarfélag sem liggur innan Hálendisþjóðgarðs skuli eiga fastan fulltrúa í umdæmisráði."

Vegna athugasemda sem fram höfðu komið um að ekki lægi ljóst fyrir hvert væri gildi skipulagsáætlana sem þegar hefðu verið settar fyrir landssvæði innan þjóðgarðsins hefði verið bætt inn í frumvarpið ákvæði til bráðabirgða um að ákvæði laga um Hálendisþjóðgarð hefðu ekki áhrif á gildi þeirra. Nánar verður vikið að efni tilgreindra ákvæða síðar í umsögn þessari.

Í niðurlagi 5. kafla kemur fram að tekin hafi verið sú ákvörðun að falla „að sinni" frá sameiningu Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og þess hluta Umhverfisstofnunar sem fer með málefni náttúruverndar í nýja stofnun, Þjóðgarðsstofnun. Þess í stað hafi frumvarpinu verið breytt með þeim hætti að ný stofnun, Hálendisþjóðgarður, komi í stað Vatnajökulsþjóðgarðs.

3. Afstaða Fljótsdalshrepps til frumvarps til laga um Hálendisþjóðgarð.

3.1 Almennt um afstöðu Fljótsdalshrepps.

Það er ekki afstaða sveitarstjórnar Fljótsdalshrepps að stofnun og starfræksla þjóðgarða í þeirri mynd sem við þekkjum geti ekki átt rétt á sér. Hins vegar verði ætíð að skoða hvar þeir skuli vera, hvert skuli vera umfang þeirra og hvernig skuli standa að starfsemi þeirra og stjórnun.

Því miður hefur ekki tekist að skapa víðtæka sátt um breytt fyrirkomulag og fjölgun eða stækkun þjóðgarða.

Þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð sem ætlað er að koma til móts við athugasemdir sveitarfélaga breyta ekki efni frumvarpsins þannig að sátt geti ríkt um það.

Sveitarstjórn Fljótsdalshrepps haft verulegar efasemdir um réttmæti þess að stofna til svo víðáttumikils þjóðgarðs á miðhálendi Íslands sem frumvarpið ráðgerir og færa með því að ýmsar valdheimildir á því svæði frá sveitarstjórnum til ríkisstofnunar sem heyrir undir yfirstjórn umhverfis- og auðlindaráðherra.

Fyrir liggur að ekki er nú lagt fram frumvarp til laga um nýja ríkisstofnun, Þjóðgarðsstofnun, sem færi með yfirstjórn og ýmsa stjórnsýslu allra þjóðgarða á landinu en af orðalagi greinargerðarinnar er látið að því liggja að slíkt frumvarp kunni að vera lagt fram síðar. Þar segir að fyrirhuguð stofnun Hálendisþjóðgarðs í raun einungis áfangi í að breyta almennu fyrirkomulagi þjóðgarða hér á landi.

Sveitarstjórn telur að mjög skorti á að fram hafi farið heildstætt mat og greining á kostum og göllum þess að stofna til svo víðáttumikils þjóðgarðs sem frumvarpið kveður á um og þýðingu þess og afleiðingum til framtíðar. Hér er meðal annars vísað til þeirra öru loftlags- og gróðurfarsbreytinga sem spáð er á næstu áratugum vegna hækkunar meðalhita hér á landi um 1-2 gráður fram til ársins 2050 (https://www.vedur.is/loftslag/loftslagsbreytingar/liklegar/).

Sveitarstjórn telur rétt að fjallað verði um málefni þjóðgarða heildstætt og reynt að ná víðtækri sátt um staðsetningu, umfang og fyrirkomulag þjóðgarða hér á landi, í stað þeirra breytinga á Vatnajökulsþjóðgarði sem fyrirliggjandi frumvarp lýtur í raun að. Ekki verður séð að brýn þörf sé á að breyta Vatnajökulsþjóðgarði. Eðlilegra væri að halda áfram að bæta og þróa starfsemi hans eins og lagt var upp með við stofnun hans.

Ekki er tímabært að stækka þjóðgarðinn þegar Vatnajökulsþjóðgarði í núverandi mynd hefur ekki verið tryggt nægjanlegt fjármagn til rekstrar. Ekki hefur verið unnt að koma á heilsársopnun í þjóðgarðsmiðstöðinni Snæfellsstofu sem staðsett er í Fljótsdalshreppi eins og gert var ráð fyrir þegar

Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður. Snæfellsstofu hefur einungis verið haldið opinni hálft árið og er húsnæðið hvergi nærri fullnýtt. Ekki hefur verið tryggt fjármagn til viðhalds á vegum og slóðum í þjóðgarðinum til að auka og bæta aðgengi fólks að honum. Óvissa hefur ríkt um það hver beri ábyrgð á uppbyggingu og viðhaldi samgöngumannvirkja og sú óvissa staðið viðhaldi þessara mannvirkja fyrir þrifum. Af þessum sökum hafa framkvæmdir við samgöngumannvirki í þjóðgarðinum tafist og eru þess dæmi að þjóðgarðsyfirvöld hafi neyðst til að loka slóðum sökum bágs ástands þeirra.

Í ljósi þess að ekki hefur farið fram heildstætt mat á kostum og göllum svo víðtækra breytinga, ekki hefur tekist að skapa víðtæka sátt um breytt fyrirkomulag þjóðgarða og að ekki hefur tekist að tryggja nægt fjármagn til rekstrar Vatnajökulsþjóðgarðs, leggst sveitarstjórn Fljótsdalshrepps eindregið gegn því að fyrirliggjandi frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð verði samþykkt.

3.2 Meginefni athugasemda.

Eins og framan greinir felur frumvarp að lögum Hálendisþjóðgarð að meginstefnu í sér að núverandi hálendisþjóðgarður þ.e. Vatnajökulsþjóðgarður verði stækkaður og stjórnfyrirkomulagi hans verði breytt.

3.2.1 Hluti Vatnajökulsárþjóðgarðs er innan sveitarfélagsmarka Fljótsdalshrepps og í sveitarfélaginu, nánar tiltekið að Skriðuklaustri, er starfrækt ein af meginstarfsstöðvum hans, Snæfellsstofa. Sú ráðstöfun byggði á samþykki sveitarstjórnar á friðlýsingu svæðisins í samræmi við lokamálslið 2. mgr. 1. gr. laga nr. 60/2007.

Fljótsdalshreppur hefur því talsverða reynslu af slíkri starfsemi og samskiptum við þá aðila sem fara með yfirstjórn og daglega starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs. Almennt má segja að samstarf við starfsmenn þjóðgarðsins á svæðinu hafi verið með ágætum en fyrirkomulag yfirstjórnar þjóðgarðsins og fjárveitingar til hans hafi ekki verið í samræmi við væntingar. Þannig telur Fljótsdalshreppur að það hafi grafið undan trausti að ekki hafi verið staðið við fyrirheit um að yfirstjórn Vatnajökulsþjóðgarðs yrði staðsett í nærumhverfi hans. Fyrir liggur að uppi voru fyrirætlanir um að stofnunin og höfuðstöðvar hennar yrðu staðsettar á Fljótsdalshéraði. Sveitarstjórn er ekki fyllilega ljóst af hverju ekki varð af því en af þeim upplýsingum sem fyrir liggja virðist helst mega ráða að litið hafi verið svo á að lagaheimild hafi skort til að staðsetja stofnunina annars staðar en á höfuðborgarsvæðinu. Hafi svo verið telur sveitarstjórn slíka stjórnsýslu fráleita og í hróplegu ósamræmi við yfirlýsta byggðastefnu stjórnvalda.

Að mati sveitarstjórnar eru ekki fyrir hendi gild rök eða ástæður til að reglur þjóðgarða verði látnar ná til svæða þar sem þegar fer fram umtalsverð nýting af hálfu sveitarfélaga, einstaklinga, fyrirtækja eða stofnana. Þegar svo er hafa sveitarfélög þegar sett ramma um slíka starfsemi og nýtingu með skipulagsáætlunum sem settar hafa verið á grundvelli skipulagslaga. Þjóðlendulög hafa einnig skapað ramma og tryggt almannarétt á svæðum sem hafa verið úrskurðaðar þjóðlendur auk þess sem ýmis lög s.s. lög um náttúruvernd og lög um afrétt og fjallskil tryggja almannahagsmuni þar. Á slíkum svæðum tryggi ákvæði þjóðlendulaga jafnvægi milli opinberra hagsmuna sem ríkið fer með og opinberra hagsmuna sem sveitarfélög, þar sem þjóðlendan er staðsett, fer með.

Með umsögn þessari fylgir kort þar sem sýnd eru núverandi mörk Vatnajökulsþjóðgarðs og mörk fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs (lágmarksstærð hans). Svæðið þar á milli er litað grænt á en á því svæði hafa bændur í Fljótsdal um aldir átt beitirétt fyrir búfénað sinn, þarna eru að hluta mannvirki og

starfsemi Kárahnjúkavirkjunar. Þá eru á þessu svæði mannvirki við Laugarfell í eigu Fljótsdalshrepps þar sem rekin er ferðaþjónusta en sveitarfélagið fer með afnotarétt af landspildu úr þjóðlendu samkvæmt samningi við forsætisráðuneytið sbr. 3. gr. þjóðlendulaga. Fyrirhuguð mörk Hálendisþjóðgarðs myndu að hluta ná nánast niður í byggð í Fljótsdal og verulegur hluti jarða í sveitarfélaginu yrðu á jaðarsvæði þjóðgarðsins. Eins og meðfylgjandi uppdráttur sýnir heyrir 55% lands innan sveitarfélagsmarka Fljótsdalshrepps nú þegar undir Vatnajökulsþjóðgarð en nái frumvarpið fram að ganga en myndi 86% flatarmáls lands í Fljótsdalshreppi tilheyra Hálendisþjóðgarði. Jafnframt eru nú til meðferðar hjá óbyggðanefnd viðbótarkröfur íslenska ríkisins um viðurkenningu þjóðlendna á Fljótsdalsheiði og er sú spilda sem viðbótarkrafan nær til sýnd á meðfylgjandi korti. Nái krafan fram að ganga bætast um 57 ferkílómetrar við þjóðlendur innan Fljótsdalshrepps sem þýddi að ef frumvarpið verður samþykkt í því horfi sem það er myndi um 90% af flatarmáli lands innan sveitarfélagsmarka Fljótsdalshrepps falla undir Hálendisþjóðgarð og regluverki hans. Eins og sést á kortinu nær umrætt svæði fram að fjallsbrúnum og er um að ræða land sem hingað til hefur verið litið á sem heimaland tilgreindra jarða.

Auk þessa yrðu Rani og öll Vesturöræfi í sveitarfélaginu Múlaþingi hluti af Hálendisþjóðgarði en á þessum afréttum hafa bændur á norðurbyggð í Fljótsdal átt upprekstrarrétt um aldir og þar á Fljótsdalshreppur gangnakofa.

Með stofnun Hálendisþjóðgarðs á þeim grunni sem frumvarpið kveður á um myndi þjóðgarður í Fljótsdalshreppi stækka um 481 ferkílómetra (og mögulega bætast við 57 ferkílómetrar sbr. umfjöllun hér að framan) og nálgast láglendi og byggð í Fljótsdal eins og kortið sýnir. Að mati sveitarstjórnar er á allan hátt eðlilegra að á tilgreindu svæði gildi almennar reglur en ekki regluverk þjóðgarða og áréttað að ákvæði þjóðlendulaga gilda ákvæði þar.

Ekki getur orðið ágreiningur um að reglum sem almennt er talið rétt að gildi um þjóðgarða sé ætlað að auka vægi náttúruverndar og þrengja möguleika til framkvæmda, mannvirkjagerðar og starfsemi á þeim svæðum sem undir þá heyra. Eðli máls felst í því að með því takmarkast svigrúm sveitarfélaga og heimamanna og annarra í nærsamfélagi í þessum efnum.

Ekki hafa verið færð fram gild rök fyrir því að miða mörk Hálendisþjóðgarðs við mörk þjóðlendna þ.e. að allar þjóðlendur á miðhálendi Íslands skuli tilheyra þjóðgarðinum. Í mörgum tilvikum getur verið eðlilegt að láta þessar línur fara saman en í tilviki þjóðlendna í Fljótsdalshreppi á það ekki við svo sem að framan hefur verið rakið. Sveitarstjórn fær ekki séð að fyrir liggi faglegt mat á því hvort og þá hvaða svæði þjóðlendna sem ráðgert er að færa undir Hálendisþjóðgarð þarfnist aukinnar verndar og eftirlits.

Það er álit heimamanna að langt hafi verið gengið í úrskurðum óbyggðanefndar í að viðurkenna þjóðlendur í Fljótsdalshreppi, þar á meðal á því svæði sem frumvarpið ráðgerir að færa undir þjóðgarðsregluverkið til viðbótar því sem sem nú tilheyrir Vatnajökulsþjóðgarði. Sveitarstjórn Fljótsdalshrepps telur að það sé rangt og ósanngjarnt að svipta heimamenn frekara forræði á þessu landssvæði.

Ekki verður séð að nein ný sjónarmið hafi komið fram frá stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs sem sýni fram á nauðsyn þess að stækka þjóðgarðssvæðið í Fljótsdal með þeim hætti sem ráðgert er í frumvarpinu.

Það er afstaða sveitarstjórnar Fljótsdalshrepps að ekki séu fyrir hendi ástæður eða rök til þess að stækka það svæði innan sveitarfélagsins sem fært verði undir regluverk þjóðgarða. Skiptir þá ekki máli hvaða heiti þjóðgarðurinn ber þ.e. hvort nafni hans er breytt úr Vatnajökulsþjóðgarði í Hálendisþjóðgarð.

Í öllum tilvikum á það að vera háð samþykki viðkomandi sveitarstjórnar að fella landsvæði innan sveitarfélags undir þjóðgarð. Ekki hafa komið fram rök fyrir því að vikið sé frá því fyrirkomulagi við stofnun Hálendisþjóðgarðs enda sé slíkt fyrirkomulag fyllilega eðlilegt miðað við stöðu sveitarfélaga í stjórnskipun Íslands.

3.2.2 Í frumvarpinu eru ákvæði sem kveða á um breytt stjórnskipulag Hálendisþjóðgarðs frá því sem er í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.

Þær breytingar virðast einkum fela í sér að auka valdheimildir ráðherra, að hluta til á kostnað sveitarfélaganna og fulltrúa þeirra í stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðsins.

Má nefna nokkur atriði í því sambandi.

Í fyrsta lagi má benda á efni og umfang þess sem ráðherra er ætlað að ákvarða með reglugerðum um sbr. 31. gr. frumvarpsins.

Í öðru lagi telur sveitarstjórn að heimildir ráðherra til að ákvarða mörk þjóðgarðs og friðlýsingar séu of víðtækar og væri að hennar mati eðlilegt að takmarka þær heimildir með því að binda þær samþykki sveitarstjórnar þess sveitarfélags þar sem lagt er til að þjóðgarður og/eða friðlýsing verði.

Í þriðja lagi telur sveitarstjórn að heimild ráðherra til að breyta stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs telji hann hana brjóta í bága við lög eða reglugerð um hann, án samráðs eða samþykkis annarra, alltof víðtæka og skilyrðislausa.

Í fjórða lagi telur sveitarstjórn að sú breyting á núverandi stjórnarfyrirkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs að forstjóri Hálendisþjóðgarðs beri ábyrgð á stjórnun og rekstri gagnvart ráðherra en ekki stjórn þjóðgarðsins sé ekki til bóta. Það sama á við um þá breytingu að ekki sé í frumvarpinu gert ráð fyrir að stjórn geri tillögu til stjórnar um ráðningu forstjóra.

Þegar frumvarpið er metið í heild virðist aðkoma fulltrúa sveitarstjórna og annarra úr nærsamfélagi Hálendisþjóðgarðs fremur í orði en á borði enda sé vald til að taka bindandi og endanlegar ákvarðanir að langmestu leyti hjá ráðherra og starfsmönnum þjóðgarðsins sem skipaðir eru án aðkomu stjórnar hans eða umdæmisráða rekstrarsvæða samkvæmt efni frumvarpsins.

Ákvæði um að fulltrúar sveitarfélaga, sem Hálendisþjóðgarður myndi ná yfir, fái meirihluta í stjórn hans verður á engan hátt jafnað við skipulagsvald sveitarstjórnar í hverju sveitarfélagi. Má í því sambandi benda á að lagt er til að stjórnin geti kosið um mál sem varðar svæði innan eins sveitarfélags og ræður þá meirihluti fulltrúa sveitarstjórna annarra svæða eða stjórnarmanna sem aðrir tilnefna. Þá er í frumvarpinu lagt til að endanlegt ákvörðunarvald um málefni Hálendisþjóðgarðs liggi hjá starfsmönnum þjóðgarðsins og umhverfis- og auðlindaráðherra.

Að mati sveitarstjórnar Fljótsdalshrepps er með frumvarpinu gengið alltof langt í að færa heimildir til að skipuleggja og ákvarða nýtingu lands frá sveitarfélögum og heimamönnum viðkomandi landssvæða til ríkisvaldsins og þannig gengið á lýðræðislegan rétt íbúanna til að koma að mótun síns nærsamfélags.

Áréttuð er sú afstaða sveitarstjórnar Fljótsdalshrepps að ríkisstofnun eða ríkisstofnanir sem fara með þjóðgarðsmálefni skuli staðsettar með allri yfirstjórn í sveitarfélagi eða sveitarfélögum sem

þjóðgarðurinn nær til. Til að taka af öll tvímæli ætti að fjalla um þetta í lögum þjóðgarðinn þannig að tryggt verði að lagaheimildir standi ekki í vegi fyrir slíkri staðsetningu. Minnt er á ráðagerðir um að aðalstöðvar Vatnajökulsþjóðgarðs yrðu staðsettar í Fellabæ á Fljótsdalshéraði.

Verði af stofnun Hálendisþjóðgarðs, áréttar sveitarstjórn Fljótsdalshrepps að margvísleg rök, s.s. góðir innviðir og aðstaða, séu fyrir því að aðalstöðvar Hálendisþjóðgarðs verði á Fljótsdalshéraði.

---

4. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Hér að framan hefur með almennum hætti verið gerð grein fyrir afstöðu og helstu athugasemdum sveitarstjórnar Fljótsdalshrepps við frumvarp að lögum um Hálendisþjóðgarð. Þeim til skýringar verða í þessum kafla gerðar athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins og gerðar tillögur um breytingar þar sem við á. Til hægðarauka eru athugasemdir og tillögur færðar inn við greinar frumvarpsins með feitletruðum texta.

Tekið skal fram að þó ekki sé gerðar athugasemdir við greinar þarf það ekki að fela í sér að sveitarstjórn sé samþykk efni þeirra. Þá styðja athugasemdir sem gerðar eru við einstakar greinar við þá meginafstöðu sveitarstjórnar að mæla gegn samþykkt frumvarpsins.

Frumvarp til laga
um Hálendisþjóðgarð.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

I. KAFLI
Stofnun Hálendisþjóðgarðs.
1. gr.
Gildissvið.

Lög þessi gilda um friðlýsingu og verndun náttúrufars, sögu og menningar innan Hálendisþjóðgarðs, um stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarðsins og skiptingu hans í rekstrarsvæði.

Lög um náttúruvernd gilda einnig eins og við á um Hálendisþjóðgarð.

2. gr.
Friðlýsing Hálendisþjóðgarðs.

Ráðherra skal með reglugerð friðlýsa landsvæði sem Hálendisþjóðgarð og skulu mörk þjóðgarðsins að lágmarki miðast við þjóðlendumörk innan miðhálendislínu auk þeirra landsvæða á hálendinu og nágrenni þess sem þegar eru friðlýst við gildistöku laga þessara, sbr. þó ákvæði 23. gr. um jaðarsvæði þjóðgarðs. Þá er ráðherra heimilt með reglugerð að ákveða stækkun Hálendisþjóðgarðs og friðlýsa landsvæði utan þess landsvæðis sem tilgreint er í 1. málsl. enda liggi fyrir samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarstjórnar.

Lagt er til að samsvarandi regla verði látin gilda um stofnun Hálendisþjóðgarðs og kveðið var á um í lögum um stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs þ.e. að leitað skuli samþykkis sveitarstjórnar fyrir friðlýsingu landsvæðis í sveitarfélaginu. Þannig myndi sama regla gilda um stofnun Hálendisþjóðgarðs og um stækkun hans skv. 2. málsl. 2. gr. Sömu rök og leiddu til þess að samþykki sveitarstjórnar þurfti til stofnunar Vatnajökulsþjóðgarðs sbr. 1. gr. laga nr. 60/2007 ættu að eiga við um stofnun Hálendisþjóðgarðs. Eins og áður hefur verið vikið að felur frumvarpið að meginstefnu í sér stækkun á Vatnajökulsþjóðgarði og því svæði sem friðlýst hafði verði með stofnun hans. Ekki eru færð fyrir því sérstök rök í greinargerð með frumvarpinu að auka heimildir ráðherra um þessi efni á kostnað sveitarstjórna í þeim sveitarfélögum sem Hálendisþjóðgarður myndi ná til og fara í þessum efnum aðra leið en var farin við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs.

Lagt er til að það komi fram með skýrum hætti í lagatextanum að hvert og eitt sveitarfélag þurfi að samþykkja Hálendisþjóðgarð og mörk hans innan viðkomandi sveitarfélags.

---

3. gr.

Markmið Hálendisþjóðgarðs.

Markmið með friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs samkvæmt lögum þessum er að:

1. Vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, víðerni, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar og tryggja tilvist heildstæðra vistkerfa og náttúrulegra ferla.
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningar og sögu þjóðgarðsins.
3. Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.
4. Stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.
5. Leitast við að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og landinu öllu, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar á gæðum svæðisins.
6. Þjóðgarðurinn verði vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar.
7. Stuðla að rannsóknum og fræðslu um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans.
8. Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.
9. Varðveita þjóðlendur í þjóðgarði og viðhalda virði þeirra í náttúrufarslegu og menningarlegu tilliti.
10. Stuðla að samvinnu og samstarfi við félög og sjálfboðaliða um málefni landsvæðisins.

Lagt er til 5. tl. orðist þannig:

„Efla skal samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar á gæðum svæðisins.“

Í 20. gr. frumvarpsins um atvinnustefnu og samninga við þjónustuaðila kemur fram í 1. mgr. ákvæðisins að stjórn Hálendisþjóðgarðs skuli móta stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins og atvinnustefnan skuli vera í samræmi við 3. gr. og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlun sbr. 3. mgr. 14. gr. Í 2. mgr. 20. gr. segir að í atvinnustefnu skuli leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni Hálendisþjóðgarðs.

Lagt er til að skerpt verði á orðalagi 5. tl. með því taka út „Leitast við ..“ og jafnframt að samræmi sé á milli þess sem þar kemur fram og framangreindra ákvæða 20. gr. og þar með að taka út „.. og landinu öllu“.

---

4. gr.
Eignarhald lands í Hálendisþjóðgarði.

Landsvæði Hálendisþjóðgarðs skal vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag við landeiganda, sbr. 2. mgr.

Heimilt er með samþykki landeiganda að friðlýsa land sem hluta Hálendisþjóðgarðs. Gerður skal samningur milli ráðherra og landeiganda um slíka friðlýsingu, að fenginni tillögu Hálendisþjóðgarðs, þar sem meðal annars kemur fram hvaða landnýting er heimil á svæðinu.

Í samræmi við það sem fram kemur í umsögn um 2. gr. frumvarpsins leggur Fljótsdalshreppur til að ákvörðun um að land annarra en ríkisins verði hluti af Hálendisþjóðgarði sbr. 1. mgr. svo og friðlýsing þess verði hvoru tveggja háð samþykki sveitarstjórnar þess sveitarfélags sem umrætt landsvæði tilheyrir.

---

5. gr.
Kaup, eignarnám, bætur og lóðarleigusamningar.

Ríkissjóði er, að tillögu Hálendisþjóðgarðs, heimilt, eftir því sem fjárveitingar á fjárlögum leyfa, að kaupa fasteign, mannvirki og nytjaréttindi innan þjóðgarðsins eða í næsta nágrenni við hann.

Hálendisþjóðgarði er heimilt að fengnu samþykki ráðherra að taka eignarnámi land, mannvirki og réttindi til að framkvæma friðun sem lög þessi mæla fyrir um. Um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun bóta fer eftir almennum reglum.

Kaup og eignarnám eru háð þeim takmörkunum sem kveðið er á um í 8. gr. jarðalaga, nr. 81/2004. Heimildir til kaupa og eignarnáms ná einungis til beinna og óbeinna eignarréttinda á eignarlandi eins og það er skilgreint í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Við gerð tímabundins lóðarleigusamnings innan Hálendisþjóðgarðs er heimilt að mæla fyrir um forkaupsrétt ríkisins við sérhver aðilaskipti að beinum eða óbeinum eignarréttindum innan þjóðgarðsins. Einnig er heimilt að áskilja ríkinu kauprétt á mannvirki sem reist er á grundvelli lóðarleigusamnings. Hálendisþjóðgarður annast samningagerð við lóðarleiguhafa auk innheimtu lóðarleigugjalda og hefur eftirlit með því að lóðarleiguhafar efni skuldbindingar sínar samkvæmt lóðarleigusamningi.

Um rétt til bóta vegna friðlýsingar samkvæmt lögum þessum fer samkvæmt ákvæðum 42. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Sveitarstjórn telur að ákvæði þetta feli í sér of víðtækar heimildir eignarnáms og kvaðabindingar. Einnig þurfi að vera alveg skýrt að ekki sé unnt á grundvelli ákvæðisins að ganga á beitarrétt eða önnur óbein eignarréttindi heimamanna.

Lagt er til að kaup og eignarnám samkvæmt 1. og 2. mgr. ákvæðisins verði háð samþykki sveitarstjórnar þess sveitarfélags sem viðkomandi eign heyrir til. Með því yrði tryggt eins og kostur er að eigendaskipti á landi í þágu þjóðgarðsins fari fram í samræmi við hagsmuni og vilja nærumhverfis.

II. KAFLI

Stjórnun Hálendisþjóðgarðs.

6. gr.

Stjórnskipulag.

Hálendisþjóðgarður er ríkisstofnun og fer ráðherra með yfirstjórn mála er varða þjóðgarðinn.

Með stjórn Hálendisþjóðgarðs fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra, sbr. 8. gr., og samkvæmt því sem nánar er tilgreint í 9. gr. Umdæmisráð fara með málefni rekstrarsvæða þjóðgarðsins, sbr. 11. og 12. gr.

Forstjóri Hálendisþjóðgarðs framfylgir stefnumótun og áætlunum sem samþykktar hafa verið af hálfu stjórnar Hálendisþjóðgarðs og ber ábyrgð á stjórnun og rekstri þjóðgarðsins.

7. gr.

Forstjóri.

Ráðherra skipar forstjóra Hálendisþjóðgarðs til fimm ára í senn. Forstjóri skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi.

Forstjóri ber ábyrgð á stjórnun og rekstri Hálendisþjóðgarðs gagnvart ráðherra og annast daglegan rekstur stofnunarinnar. Forstjóri ber ábyrgð á:

a. að stofnunin starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli,
b. fjárreiðum stofnunarinnar og reikningshaldi, að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við ársáætlun, að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárveitingar og gerð ársáætlunar fyrir stofnunina að fenginni tillögu stjórnar og
c. yfirstjórn starfsmannamála.

Forstjóri skal tryggja að stjórn Hálendisþjóðgarðs og umdæmisráð hafi nægar upplýsingar til að undirbúa og leggja fram tillögur að ársáætlun um rekstur sbr. 3. tölul. 9. gr. Þá skal forstjóri tryggja fullnægjandi upplýsingagjöf að öðru leyti til stjórnar og umdæmisráða við undirbúning ákvarðana þannig að þeim sé unnt að uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögum þessum. Hálendisþjóðgarður setur verklagsreglur um upplýsingagjöf og undirbúning funda stjórnar og umdæmisráða.

Lagt er til að ráðherra skipi forstjóra Hálendisþjóðgarðs samkvæmt tillögu stjórnar þjóðgarðsins en það fyrirkomulag væri í samræmi við gildandi lög um Vatnajökulsþjóðgarð.

Einnig er lagt til að forstjóri beri ábyrgð á stjórnun og rekstri gagnvart stjórn Hálendisþjóðgarðs auk ráðherra. Þá er lagt til að í 3. mgr. sé talað um tillögu að ársáætlun um rekstur og fjárhag sbr. 3. tl. 9. gr.

8. gr.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs.

Í stjórn Hálendisþjóðgarðs, sem ráðherra skipar, sitja ellefu fulltrúar, sbr. þó 3. mgr.:

1. Sex fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Fulltrúi hvers rekstrarsvæðis skal tilnefndur sameiginlega af sveitarstjórnum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra viðkomandi rekstrarsvæði úr hópi fulltrúa þeirra í umdæmisráði.
2. Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: útivistarsamtökum, umhverfisverndarsamtökum, Bændasamtökum Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins og Samtökum ferðaþjónustunnar.
3. Einn fulltrúi skipaður af ráðherra án tilnefningar og skal hann vera formaður stjórnar og hafa fagþekkingu á verksviði þjóðgarða.

Varamenn skulu skipaðir á sama hátt og greinir í 1. mgr. Stjórn Hálendisþjóðgarðs skal skipuð til fjögurra ára í senn.

Ef rekstrarsvæðum þjóðgarðsins er fjölgað með reglugerð, sbr. heimild í 1. mgr. 11. gr., fjölgar fulltrúum sveitarfélaga í stjórn Hálendisþjóðgarðs sem því nemur, sbr. 1. tölul. 1. mgr.

Lagt er til að skýrt verði frekar og afmarkað hvers konar útivistar- og umhverfissamtök geti tilnefnt í stjórn skv. 2. tl.

---

9. gr.

Hlutverk stjórnar Hálendisþjóðgarðs.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs hefur umsjón með því svæði sem er innan marka hans. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um verkefni og starfsemi Hálendisþjóðgarðs. Helstu verkefni stjórnar eru að:

1. Móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við 3. gr.
2. Hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun, reglugerð fyrir þjóðgarðinn og atvinnustefnu.
3. Samþykkja tillögu að ársáætlun um rekstur þjóðgarðsins og rekstrarsvæða í samræmi við fjárveitingar.
4. Samræma starfsemi rekstrarsvæða þjóðgarðsins.
5. Hafa eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins, stjórnunar- og verndaráætlunar og atvinnustefnu.

Í samræmi við það sem fram kemur í umfjöllun um 6. gr. frumvarpsins er lagt til að orðunum „og fjárhag“ verði bætt inn í 3. tl.

---

10. gr.

Starfsemi stjórnar Hálendisþjóðgarðs.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs skal funda eftir því sem ástæða þykir til og eigi sjaldnar en á þriggja mánaða fresti og skulu ákvarðanir hennar samkvæmt ákvæðum laga þessara teknar á fundum stjórnar. Forstjóri Hálendisþjóðgarðs eða staðgengill hans hefur rétt til að sitja fundi stjórnar. Ef umdæmisráð telja nauðsynlegt að leita eftir afstöðu eða ákvörðun stjórnar Hálendisþjóðgarðs um tiltekið málefni geta þau óskað eftir því að haldinn verði fundur í stjórn þjóðgarðsins. Afl atkvæða ræður úrslitum mála á fundum stjórnar. Falli atkvæði jafnt ræður atkvæði formanns úrslitum.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs setur sér starfsreglur þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd starfa hennar. Starfsreglur stjórnar Hálendisþjóðgarðs skulu staðfestar af ráðherra og birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs skal gæta þess við undirbúning og ákvarðanatöku um tillögu að ársáætlun, sbr. 3. tölul. 9. gr., að fylgt sé ákvæðum laga þessara og laga um opinber fjármál. Þá skal stjórn við tillögugerð gæta þess að fjármunir þjóðgarðsins séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við markmið skv. 3. gr.

Ráðherra getur fellt skipun stjórnar úr gildi ef stjórn uppfyllir ekki skyldur sínar skv. 3. mgr. eða ef hún vanrækir alvarlega hlutverk sitt skv. 9. gr. Skal þá jafnframt fella niður skipun viðkomandi stjórnarmanna í umdæmisráði og skipa nýja í þeirra stað að fenginni tilnefningu skv. 11. gr.

11. gr.

Rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs.

Hálendisþjóðgarði er skipt í a.m.k. sex rekstrarsvæði samkvæmt ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur. Heimilt er í reglugerð að skipta Hálendisþjóðgarði í fleiri rekstrarsvæði og skal þá fulltrúum sveitarfélaga í stjórn þjóðgarðsins fjölgað sem því nemur, þannig að einn fulltrúi sveitarfélaga komi frá hverju rekstrarsvæði. Hvert rekstrarsvæði skal rekið sem sjálfstæð rekstrareining á ábyrgð þjóðgarðsvarðar, sbr. 1. tölul. 8. gr.
Umdæmisráð fara með málefni rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs, sbr. 1. mgr.

Ráðherra skipar umdæmisráð fyrir hvert rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs til fjögurra ára í senn. Í umdæmisráði eiga sæti a.m.k. níu fulltrúar:

1. Fimm fulltrúar, tilnefndir sameiginlega af sveitarfélögum á svæði viðkomandi umdæmisráðs úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélaganna, sbr. 5. mgr. Eigi sama sveitarfélag fleiri en einn fulltrúa í umdæmisráði þarf einungis einn fulltrúi þess að koma úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Hvert sveitarfélag innan rekstrarsvæðis Hálendisþjóðgarðs skal eiga að lágmarki einn fulltrúa í umdæmisráði og skal fulltrúum sveitarfélaga í umdæmisráði fjölgað sem því nemur ef fleiri en fimm sveitarfélög liggja innan viðkomandi rekstrarsvæðis.
2. Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: útivistarsamtökum á viðkomandi rekstrarsvæði, umhverfisverndarsamtökum á viðkomandi rekstrarsvæði og Bændasamtökum Íslands, tilnefndur úr hópi nytjaréttarhafa á viðkomandi rekstrarsvæði, og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á viðkomandi svæði og Samtökum ferðaþjónustunnar á viðkomandi rekstrarsvæði.

Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Umdæmisráð kýs sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarfélaga. Falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns. Fulltrúi Minjastofnunar Íslands situr fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan rekstrarsvæðisins.

Sveitarstjórnir skulu strax að afloknum sveitarstjórnarkosningum tilnefna fulltrúa sína skv. 1. tölul. 3. mgr. og varamenn þeirra, sbr. 4. mgr. Umboð þeirra varir þar til nýir fulltrúar hafa verið tilnefndir í kjölfar nýrra sveitarstjórnarkosninga.

Lagt er til að fulltrúar sem útvistarsamtök, umhverfissamtök og samtök ferðaþjónustunnar á viðkomandi rekstarsvæði tilnefna Miðað við það hlutverk sem umdæmisráðum er ætlað á rekstrarsvæðunum er eðlilegt að það séu aðilar á þeim svæðum sem tilnefni í það.

---

12. gr.

Hlutverk umdæmisráðs.

Hlutverk umdæmisráðs innan Hálendisþjóðgarðs er að:

1. Hafa umsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði þjóðgarðsins og gæta að samræmi áætlunarinnar við áætlanir annarra rekstrarsvæða.
2. Vera forstjóra, þjóðgarðsverði og stjórn til ráðgjafar um málefni náttúruverndar á rekstrarsvæðinu í samræmi við nánari ákvæði reglugerðar sem ráðherra skal setja.
3. Veita umsögn um drög að atvinnustefnu þjóðgarðsins sem og önnur málefni sem ástæða þykir til að bera undir umdæmisráð.
4. Gera tillögu til stjórnar að ársáætlun fyrir það rekstrarsvæði þjóðgarðsins sem tilheyrir viðkomandi umdæmi innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður hverju sinni samkvæmt tillögu stjórnar.
5. Eiga samstarf við stofnanir, sveitarfélög, landeigendur og hagsmunaaðila um málefni rekstrarsvæðisins og fá slíka aðila til ráðgjafar við töku stefnumarkandi ákvarðana eftir því sem við á.
6. Fjalla um umsóknir um leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan rekstrarsvæðisins skv. 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998. Þarf að skoða hvað í þessu felst.
7. Koma að undirbúningi samninga um atvinnutengda starfsemi á rekstrarsvæðinu, sbr. 20. gr., og eiga samstarf við þá aðila sem reka slíka starfsemi innan þjóðgarðs.

Lagt er til að bætt verði við einum tölulið svohljóðandi:

„Vera forstjóra, þjóðgarðsverði og stjórn til ráðgjafar um málefni nærsamfélags viðkomandi rekstarsvæðis, með það að markmiði tryggja að þær ákvarðanir sem teknar eru, séu nærsamfélaginu hagfelldar með tilliti til eflingar byggðar og samfélags með markmið sjálfbærrar þróunar að leiðarljósi.“

---

13. gr.

Þjóðgarðsverðir.

Á hverju rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs skal starfa a.m.k. einn þjóðgarðsvörður sem ráðinn er af forstjóra þjóðgarðsins.

Þjóðgarðsvörður annast daglegan rekstur og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í samráði við umdæmisráð og forstjóra og samkvæmt starfslýsingu sem forstjóri setur honum. Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart forstjóra. Þjóðgarðsvörður framfylgir innan viðkomandi svæðis ákvörðunum sem teknar eru af forstjóra og stjórn þjóðgarðsins og stefnumótun sem samþykkt hefur verið innan þjóðgarðsins. Þjóðgarðsverðir vinna með umdæmisráðum, undirbúa og sitja fundi þeirra og hafa tillögurétt á fundum.

Lagt er til að ráðning þjóðgarðsvarðar verði samkvæmt tillögu viðkomandi umdæmisráðs. Það er í samræmi við það fyrirkomulag sem gildir um ráðningu þjóðgarðsvarða Vatnajökulsþjóðgarðs og ekki ástæða til að hafa það með öðrum hætti.

III. KAFLI

Stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs.

14. gr.

Stjórnunar- og verndaráætlun.

Stjórnunar- og verndaráætlun skal unnin fyrir Hálendisþjóðgarð og er meginstjórntæki hans. Í áætluninni skulu tilgreind nánar markmið verndar, stefna stjórnar og leiðir til að framfylgja stjórnun og vernd í samræmi við markmið laga þessara.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal gera grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan Hálendisþjóðgarðs, verndaraðgerðum, verndarflokkum, endurheimt vistkerfa, vöktun, landnýtingu, fræðslu, öryggismálum, mannvirkjagerð, stefnu stjórnar um staðsetningu og fyrirkomulag gestastofa og þjónustustöðva innan þjóðgarðs, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum. Þá skal stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal tilgreina almenn skilyrði sem sett eru fyrir atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins. Þar skal jafnframt koma fram almennt mat á því hvort og þá hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs með hliðsjón af ákvæðum 3. gr.

Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilyrði um hvernig framkvæmdum skuli háttað og um eftirlit með þeim til að tryggja að þær raski ekki að óþörfu lífríki, jarðmyndunum, vatnafari, landslagi, víðernum eða menningarminjum í þjóðgarðinum. Ráðherra skal með reglugerð setja nánari ákvæði um efni stjórnunar- og verndaráætlunar.

Lagt er til að bætt verði í upptalningu í 4. mgr. hefðbundinni nýtingu s.s. veiðum og beit auk þeirra þátta sem frumvarpið tilgreinir sem á að tryggja að raskist ekki að óþörfu með framkvæmdum.

---

15. gr.

Málsmeðferð.

Hvert umdæmisráð vinnur tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir sitt rekstrarsvæði. Stjórn Hálendisþjóðgarðs fer yfir tillögur umdæmisráða, samræmir þær og vinnur stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn í heild. Stjórnin getur gert breytingar á tillögum umdæmisráða að fenginni umsögn viðkomandi umdæmisráðs. Tillögur skulu unnar í samráði við hlutaðeigandi fagstofnanir ríkisins.

Við gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun skal hafa samráð við eigendur lands innan þjóðgarðsins, sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila á svæðinu.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs og umdæmisráð vinna stjórnunar- og verndaráætlun í samvinnu við forstjóra og annað starfsfólk þjóðgarðsins og skal gæta þess að stjórnunar- og verndaráætlun samræmist ákvæðum laga þessara og reglugerðar um Hálendisþjóðgarð.

Tillaga stjórnar að stjórnunar- og verndaráætlun skal auglýst opinberlega og almenningi og hagsmunaaðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir áður en endanleg tillaga er borin undir ráðherra. Frestur til að gera athugasemdir við tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun skal a.m.k. vera sex vikur frá birtingu auglýsingar.

Tillaga stjórnar að stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal borin undir ráðherra til staðfestingar. Ráðherra getur gert breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun telji hann að áætlunin fari í bága við lög þessi eða reglugerð um Hálendisþjóðgarð. Þegar ráðherra hefur staðfest stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn skal hún auglýst í B-deild Stjórnartíðinda og tekur hún gildi við birtingu.

Heimilt er að gera breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun og fer um málsmeðferð samkvæmt ákvæðum 1.–4. mgr. Stjórn getur lagt til breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun án þess að um það berist tillaga frá viðkomandi umdæmisráði. Í þeim tilvikum skal ávallt leita umsagnar viðkomandi umdæmisráðs áður en tillagan er send ráðherra. Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn skal endurskoðuð eigi sjaldnar en á tíu ára fresti. Við stækkun Hálendisþjóðgarðs er heimilt að gera viðauka við stjórnunar- og verndaráætlun með lýsingu á breyttum mörkum þjóðgarðs og náttúrufari og ákvæðum um stjórnun og vernd hins nýja svæðis, án þess að öll áætlunin sé tekin til endurskoðunar. Fer þá um málsmeðferð samkvæmt ákvæðum 1.–4. mgr.

Lagt er til að í 5. mgr. komi fram að hyggist ráðherra gera breytingu á tillögu stjórnar um stjórnunar- og verndaráætlun vegna þess að hann telji hana brjóta í bága við lögin eða reglugerð skuli hann gefa stjórninni færi á að tjá sig um það efni og eftir atvikum gefa henni færi á að breyta tillögu sinni þannig að hún teljist í lögmætu horfi.

---

16. gr.

Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar.

Mannvirkjagerð og hvers konar jarðrask innan Hálendisþjóðgarðs er óheimilt ef það samræmist ekki markmiðum þjóðgarðsins og ef ekki er gert ráð fyrir viðkomandi framkvæmd í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. þó 17. og 25. gr. Ekki þarf sérstakt leyfi Hálendisþjóðgarðs samkvæmt lögum þessum fyrir framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Slíkar framkvæmdir kunna eigi að síður að vera háðar framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi viðkomandi sveitarfélags.

Ávallt skal hafa samráð við viðkomandi þjóðgarðsvörð áður en framkvæmd hefst. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana.

Hálendisþjóðgarður hefur eftirlit með framkvæmdum og að virt séu ákvæði laga þessara, reglugerðar um Hálendisþjóðgarð ásamt stjórnunar- og verndaráætlun og þeim skilyrðum sem framkvæmdum eru sett þar.

Allir sem fara um Hálendisþjóðgarð og dveljast þar, svo sem vegna ferðalaga eða í atvinnuskyni, eru bundnir af stjórnunar- og verndaráætlun eftir því sem við á. Að öðru leyti gilda ákvæði laga um náttúruvernd um framkvæmdir í Hálendisþjóðgarði.

Heimild ráðherra til að setja reglugerð um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlun í lokamálslið 1. mgr. er of almenn og opin. Telji löggjafinn að kveða þurfi nánar á um réttaráhrif stjórnar- og verndaráætlunar ætti að gera það í lögunum sjálfum.

IV. KAFLI

Almennar meginreglur.

17. gr.

Bann við spjöllum og raski.

Óheimilt er að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum, landslagi og menningarminjum innan Hálendisþjóðgarðs. Heimilt er þó að ráðast í vegaframkvæmdir sem fengið hafa sérstakt samþykki þjóðgarðsyfirvalda, samrýmast markmiðum þjóðgarðsins, lúta ströngum skilyrðum um lágmarksrask og er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Þá er óheimilt að gera nokkuð það innan Hálendisþjóðgarðs sem getur spillt eða mengað jarðveg eða vatn, hvort sem er á yfirborði eða grunnvatn.

Allar framkvæmdir innan Hálendisþjóðgarðs skulu samræmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins samkvæmt ákvæðum laga þessara, reglugerðar um Hálendisþjóðgarð og stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins, sbr. þó 2. málsl 1. mgr. Sé óhjákvæmilegt að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun eða ársáætlun þjóðgarðsins skal samráð haft við stjórn þjóðgarðsins, sbr. 3. mgr. 25. gr. Þó eru heimilar framkvæmdir sem miða að því að endurheimta landgæði, verja lífríki, jarðmyndanir og landsvæði, svo sem vegna ágangs manna, dýra eða plantna eða vegna náttúruhamfara, ágangs vatns og sjávar, jarðvegseyðingar eða annarrar röskunar af völdum manna eða náttúru.

Lagt er til að heimild til vegaframkvæmda sem kveðið er á um í 2. málsl. 1. mgr. verði auk samþykkis þjóðgarðsyfirvalda háðar samþykki sveitarstjórnar sveitarfélags þar sem vegaframkvæmdir eru fyrirhugaðar.

Tryggja þarf að heimilt sé að nálgast malarefni í þjóðgarði sé það fyrir hendi þar til að tryggja viðhald vega og slóða innan hans.

---

18. gr.

Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.

Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi.

Öllum er skylt að ganga vel um náttúru Hálendisþjóðgarðs og menningarminjar og sýna ýtrustu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt. Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum.

Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum. Þá er heimilt að setja reglugerð um köfun og aðra útivistarstarfsemi innan Hálendisþjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúru og öryggi fólks.

Akstur vélknúinna ökutækja utan vega í Hálendisþjóðgarði er bannaður. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega svo fremi sem jörð sé frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætta á náttúruspjöllum. Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins.

Afla skal leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir flugvéla- og þyrlulendingum innan Hálendisþjóðgarðs utan skilgreindra flugvalla. Þá skal jafnframt afla leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir notkun flygilda á þeim svæðum þar sem slíkt er áskilið samkvæmt ákvæðum stjórnunar- og verndaráætlunar. Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilmála um umferð loftfara í þjóðgarðinum til verndar náttúru og til að tryggja aðgengi, öryggi og/eða upplifun gesta. Slíkir skilmálar geta falið í sér bann eða takmarkanir við slíkri umferð á tilteknum svæðum. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga.

Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins. Heimilt er að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana við tiltekna notkun, svo sem veiðar, smölun búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða rannsóknir, ef það er talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi landsvæðis.

Liggi landsvæði eða lífríki undir skemmdum og talið er nauðsynlegt að grípa til tafarlausra aðgerða getur Hálendisþjóðgarður tekið ákvörðun um tímabundna lokun afmarkaðs svæðis fyrir umferð. Ákvörðun Hálendisþjóðgarðs um tímabundna lokun svæðis skal birta með áberandi hætti í fréttamiðlum og á vef þjóðgarðsins.

Ákvæði laga þessara um akstur utan vega í Hálendisþjóðgarði ganga framar ákvæðum náttúruverndarlaga um sama efni og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim lögum.

19. gr.

Öryggi gesta.

Fólk fer um og dvelur í Hálendisþjóðgarði á eigin ábyrgð.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal fjalla um öryggismál innan Hálendisþjóðgarðs og uppbyggingu innviða vegna þeirra á áningarstöðum þar sem talin er þörf á ráðstöfunum til að vara fólk við hættu eða nauðsynlegt þykir að beina umferð frá hættum í umhverfinu.

Þjóðgarðsverðir og annað starfsfólk Hálendisþjóðgarðs veitir fræðslu og upplýsingar um öryggi gesta innan þjóðgarðsins eins og unnt er. Starfsfólk er lögreglu og öðrum björgunar- og viðbragðsaðilum til aðstoðar komi upp hættu- eða neyðarástand innan þjóðgarðsins, sbr. einnig 25. gr.

V. KAFLI

Starfsemi í Hálendisþjóðgarði, landnýting og þjónusta.

20. gr.

Atvinnustefna og samningar við þjónustuaðila.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs skal móta stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Atvinnustefnan skal vera í samræmi við ákvæði 3. gr. og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs, sbr. 3. mgr. 14. gr.

Í atvinnustefnu skal leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni Hálendisþjóðgarðs.

Óheimilt er að reka atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði án þess að gerður sé tímabundinn samningur um slíka starfsemi við þjóðgarðinn. Slík starfsemi skal rekin í samræmi við atvinnustefnu þjóðgarðsins og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar. Þegar stjórnunar- og verndaráætlun liggur ekki fyrir varðandi svæði innan Hálendisþjóðgarðs er eingöngu heimilt að gera samning um atvinnutengda starfsemi á því svæði til skamms tíma. Slíkur samningur skal uppfylla almenn skilyrði atvinnustefnu Hálendisþjóðgarðs enda sé talið að starfsemin sé ekki í andstöðu við verndarmarkmið. Samningur skal gerður í samráði við viðkomandi umdæmisráð.

Í samningum skal setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins og samræmis við atvinnustefnu og stjórnunar- og verndaráætlun. Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um skilyrði fyrir atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði, málsmeðferð, efni og gerð samninga um slíka starfsemi og tímalengd samninga.

Sveitarstjórn Fljótsdalshrepps bendir á að í atvinnustefnu og í samningum um atvinnutengda starfsemi þurfi að taka tillit til þess að aðstæður innan Hálendisþjóðgarðs séu mismunandi. Svigrúm verði að vera til að mæta ólíkum aðstæðum og þörfum innan rekstrarsvæða þjóðgarðsins. Þannig megi vænta að álag vegna ferðamennsku og þjónustu vegna hennar verði mjög mismunandi. Hafa ferðaþjónustuaðilar í Fljótsdalshreppi lýst áhyggjum yfir því að íþyngjandi ákvarðanir eða skilmálar vegna álags t.d. á suðursvæði verði látnar gilda á austursvæði þó þar séu mun færri gestir og náttúrufar svæðanna um margt ólíkt.

---

21. gr.

Leyfisveitingar.

Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga. Hálendisþjóðgarði er heimilt að loka tímabundið einstökum svæðum þjóðgarðsins ef það er nauðsynlegt vegna viðburða eða verkefna sem veitt hefur verið leyfi fyrir. Hafa skal samráð um slíka ákvörðun við fulltrúa ferðaþjónustu og útivistaraðila sem ætla má að hyggi á ferðir um svæðið eftir því sem kostur er. Ákvörðun Hálendisþjóðgarðs um lokun svæðis skal birta með áberandi hætti í fréttamiðlum og á vef þjóðgarðsins.

Hálendisþjóðgarður, að fenginni tillögu viðkomandi umdæmisráðs, veitir leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðgarðsins samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, í stað sveitarstjórnar. Hálendisþjóðgarði er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna, að semja um endurgjald vegna afnota sem þjóðgarðurinn heimilar samkvæmt þessari málsgrein og skal þeim varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan Hálendisþjóðgarðs. Við veitingu leyfis samkvæmt þessari málsgrein skal taka mið af sjónarmiðum sem samræmast markmiðum með stofnun Hálendisþjóðgarðs.

22. gr.

Hefðbundnar nytjar.

Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, 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.

Ákvæði þetta þrengir með ófyrirséðum og óljósum hætti að nýtingarheimildum rétthafa. Ekki er skýrt í greinargerð hvað felst í því að „ og þess gætt að nýtingin hamli ekki náttúrulegri framvindu" og lagt til þessi hluti ákvæðisins verði felldur úr ákvæðinu.

Tryggja þarf að þetta ákvæði hafi raunverulegt gildi þ.e. að þeir sem eiga umræddar nýtingarheimildir geti nýtt þær. Þannig þarf að tryggja að þeir bændur sem eiga beitarrétt í þjóðgarðinum geti sinnt smölun afrétta með þeim hætti sem nú tíðkast þar á meðal með vélhjólum og drónum.

---

23. gr.

Orkunýting.

Skilgreina skal í reglugerð sem ráðherra setur jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs vegna orkunýtingar innan þeirra marka sem tilgreind eru í 1. málsl. 2. gr. 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 sem samþykkt hefur verið á Alþingi á grundvelli laga um verndar- og orkunýtingaráætlun og að undangengnu mati á umhverfisáhrifum framkvæmdanna.

Verkefnisstjórn rammaáætlunar er heimilt að leggja mat á þá virkjanakosti innan Hálendisþjóðgarðs sem skilgreindir hafa verið í biðflokki 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og eru innan þess svæðis sem afmarkað er í 1. málsl. 2. gr. Skal slíkt mat byggt á þeirri aðferðafræði sem verkefnisstjórn og faghópar sem skipaðir eru á grundvelli

þeirra laga vinna eftir. Við matið skal verkefnisstjórn að auki hafa til hliðsjónar hvort virkjunarkostur yrði á jaðarsvæði þjóðgarðs, markmiðsákvæði 3. gr. og þess hvort um raskað svæði er að ræða. Ef virkjunarkostur er að undangengnu mati fluttur í orkunýtingarflokk úr biðflokki er heimilt að gera ráð fyrir viðkomandi virkjun á jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs enda hafi verndar- og orkunýtingaráætlun með breyttri flokkun virkjunarkostsins verið samþykkt á Alþingi í samræmi við ákvæði laga um orkunýtingar- og verndaráætlun.

Heimilt er að starfrækja virkjanir innan marka Hálendisþjóðgarðs til sjálfsþurftar fyrir starfsemi í þjóðgarðinum enda samræmist þær verndarmarkmiðum þjóðgarðsins.

Ekki er heimilt að starfrækja aðrar nýjar virkjanir en þær sem tilgreindar eru í 3.–5. mgr. innan marka Hálendisþjóðgarðs eða á jaðarsvæðum hans. Jafnframt eru nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar innan Hálendisþjóðgarðs.

Nýjar virkjanir og tengdar framkvæmdir sem ráðist er í á grundvelli 3.–5. mgr. sem og breytingar eða endurnýjun núverandi virkjana á grundvelli 1. mgr. skulu uppfylla skilyrði um að halda raski og sýnileika á yfirborði í lágmarki.

Ákvæði 1. mgr. um breytingar á virkjunum í rekstri gilda einnig um breytingar á nýjum virkjunum skv. 3.–5. mgr. Í reglugerð skulu koma fram kröfur sem gerðar eru á jaðarsvæðum þjóðgarðs.

Að mati sveitarstjórnar Fljótsdalshrepps er heimild ráðherra í 1. mgr. til að ákvarða jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs of opið og víðtækt. Lagt er til að sveitarstjórn viðkomandi sveitarfélags þurfi að samþykkja mörk jaðarsvæðis.

Að mati sveitarstjórnar er of langt gengið með því banna fortakslaust háspennulínur í lofti innan Hálendisþjóðgarðs sem ráðgert er að nái til um 30% af landinu.

---

24. gr.

Þjónusta og upplýsingar.

Þjónusta við gesti þjóðgarðsins og upplýsingar eru veittar á meginstarfsstöðvum Hálendisþjóðgarðs og skal a.m.k. ein meginstarfsstöð rekin fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins.

Heimilt er að reka gestastofur og þjónustustöðvar Hálendisþjóðgarðs þar sem almenningi er veitt fræðsla um náttúruvernd og þjónusta eftir því sem þörf krefur. Meginstarfsstöðvar, gestastofur og þjónustustöðvar mynda hluta þjónustunets Hálendisþjóðgarðs og eru starfræktar af þjóðgarðinum. Stjórn Hálendisþjóðgarðs ákveður staðsetningu og rekstrarfyrirkomulag gestastofa og þjónustustöðva innan þjóðgarðsins í samráði við forstjóra og skal stefna stjórnar þar að lútandi koma fram í stjórnar- og verndaráætlun. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um staðsetningu meginstarfsstöðva Hálendisþjóðgarðs.

VI. KAFLI

Eftirlit og kæruheimild.

25. gr.

Eftirlit.

Hálendisþjóðgarður hefur eftirlit með því að virt séu ákvæði laga þessara, reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Hálendisþjóðgarð. Þjóðgarðsverðir og landverðir annast eftirlit á sínu svæði og samskipti við lögreglu og önnur eftirlitsstjórnvöld vegna brota á lögum þessum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim.

Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef lokun er nauðsynleg af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta.

Ef brýna nauðsyn ber til er Hálendisþjóðgarði, í samráði við önnur stjórnvöld eftir atvikum, heimilt að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun, svo sem að láta leggja nýjan veg eða stíg eða annað sem auðveldar aðkomu eða brottför af svæði. Skilyrði er að með framkvæmdinni sé brugðist við náttúruvá eða öðrum óvæntum aðstæðum og að framkvæmdin sé unnin í öryggisskyni eða vegna rannsókna sem nauðsynlegar eru til að tryggja öryggi. Í stjórnunar- og verndaráætlun skal útfæra nánar almenn skilyrði og umfang slíkra framkvæmda, svo sem um merkingar og stikun, afnám vega og aðrar framkvæmdir sem kann að þurfa að ráðast í þegar náttúruvá eða aðrar óvæntar aðstæður eru ekki lengur fyrir hendi.

Þjóðgarðsverði og öðrum starfsmönnum Hálendisþjóðgarðs er heimilt að vísa úr þjóðgarðinum hverjum þeim sem brýtur gegn ákvæðum laga um Hálendisþjóðgarð og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, stjórnunar- og verndaráætlunar og annarra reglna sem um þjóðgarðinn gilda.

Lagt er til að bætt verði í 1. málsl. 3. mgr. að leitað skuli samþykkis sveitarstjórnar þess sveitarfélags sem í hlut á fyrir þeim framkvæmdum sem tilgreindar eru í málsgreininni.

---

26. gr.

Ágreiningur um framkvæmd laganna.

Ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga þessara eru kæranlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Úrskurður nefndarinnar er endanlegur á stjórnsýslustigi.

Kærurétt samkvæmt þessari grein hafa þeir sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðuninni. Umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök sem varnarþing eiga á Íslandi hafa einnig kærurétt samkvæmt greininni, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi þeirra að gæta hagsmuna sem ákvörðunin lýtur að. Um kærufrest, málsmeðferð og annað sem varðar kæruna fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

VII. KAFLI

Þvingunarúrræði og viðurlög.

27. gr.

Áskorun, fyrirmæli um úrbætur, dagsektir o.fl.

Ef brotið er gegn ákvæðum laga þessara eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra getur Hálendisþjóðgarður beint áskorun til viðkomandi aðila um að láta af ólögmætri athöfn eða athafnaleysi.

Hálendisþjóðgarður getur lagt fyrir framkvæmdaraðila sem valdið hefur náttúruspjöllum í Hálendisþjóðgarði með framkvæmd sem brýtur í bága við ákvæði laga þessara, stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra, leyfa sem stofnunin veitir samkvæmt lögum þessum eða samninga, að bæta úr þeim, t.d. að afmá jarðrask eða lagfæra gróðurskemmdir. Ef um er að ræða framkvæmd sem framkvæmda- eða byggingarleyfi hefur verið veitt fyrir skal Hálendisþjóðgarður hafa samráð við skipulags- eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags áður en slík fyrirmæli eru gefin út. Veita skal hæfilegan frest til úrbóta. Krafa um úrbætur má ekki vera ósanngjörn með tilliti til kostnaðar,

eðlis og umfangs tjónsins og stöðu og sakar hins brotlega. Ákvæði þessarar málsgreinar gilda ekki um umhverfistjón sem fellur undir lög um umhverfisábyrgð.

Ef aðili verður ekki við áskorun eða fyrirmælum Hálendisþjóðgarðs samkvæmt lögum þessum innan tiltekins frests er heimilt að ákveða honum dagsektir allt að 500.000 kr. þar til úr er bætt. Dagsektir renna í ríkissjóð. Ráðherra getur í reglugerð breytt upphæð dagsekta í samræmi við verðlagsþróun. Dagsektir má innheimta með fjárnámi.

Hálendisþjóðgarði er heimilt að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt. Skal sá kostnaður sem hlýst af því greiddur til bráðabirgða úr ríkissjóði sem innheimtir hann síðar hjá hlutaðeigandi. Kostnað má innheimta með fjárnámi.

28. gr.

Stöðvun athafna og framkvæmda.

Hálendisþjóðgarði, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva för fólks og farartækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð.

Hálendisþjóðgarði er heimilt að stöðva framkvæmdir og aðrar athafnir í Hálendisþjóðgarði sem brjóta gegn lögum þessum ef áskorun skv. 1. mgr. 27. gr. er ekki sinnt. Ef um er að ræða framkvæmd sem er háð framkvæmda- eða byggingarleyfi skal Hálendisþjóðgarður hafa samráð við skipulags- eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags áður en heimildinni er beitt.

Hálendisþjóðgarði er heimilt að stöðva tafarlaust framkvæmd eða athöfn í Hálendisþjóðgarði:

a. sem leyfisskyld er samkvæmt lögum þessum en hafin hefur verið án þess að leyfis fyrir henni hafi verið aflað,
b. ef stofnunin telur að af henni stafi yfirvofandi hætta á verulegu tjóni á náttúru og að aðgerð þoli enga bið. Stöðvun getur gilt í allt að tvær vikur.

Ef þörf krefur er lögreglu skylt að aðstoða við stöðvun framkvæmda og athafna samkvæmt þessari grein.

29. gr.

Breyting og afturköllun leyfis.

Hálendisþjóðgarður getur afturkallað leyfi sem veitt hefur verið samkvæmt lögum þessum ef skilyrðum þess er ekki lengur fullnægt. Áður skal stofnunin veita leyfishafa skriflega aðvörun og frest til úrbóta.

Hálendisþjóðgarði er heimilt að breyta skilyrðum leyfis, setja ný skilyrði eða afturkalla leyfi sé það nauðsynlegt til að koma í veg fyrir verulegt og ófyrirséð tjón á náttúru Íslands innan Hálendisþjóðgarðs.

Við ákvörðun á grundvelli 2. mgr. skal taka tillit til kostnaðar sem breyting eða afturköllun leyfis kann að hafa í för með sér fyrir leyfishafa og annarra áhrifa, jákvæðra sem neikvæðra, sem af ákvörðuninni munu leiða.

30. gr.

Refsiábyrgð.

Það varðar mann sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef hann:

a. framkvæmir eða aðhefst í heimildarleysi nokkuð það sem leyfis er krafist til samkvæmt lögum þessum eða stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra,
b. brýtur gegn ákvæðum 1. mgr. 16. gr., 1. mgr. 17. gr., 4. mgr. 18. gr. eða 3. mgr. 20. gr. eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra.

Nú hljótast af broti skv. 1. mgr. alvarleg spjöll á náttúru landsins innan Hálendisþjóðgarðs og skal hinn brotlegi þá sæta sektum að lágmarki 350.000 kr. eða fangelsi allt að fjórum árum, nema brot teljist meiri háttar svo að það varði refsingu skv. 179. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Lágmarksfjárhæð sekta skal taka mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs.

Brot skv. 1. og 2. mgr. varða mann refsiábyrgð hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Gera má lögaðila sekt vegna brots skv. 1. eða 2. mgr. óháð sök fyrirsvarsmanns, starfsmanns eða annars á vegum lögaðila. Verður lögaðila gerð refsing þótt ekki verði staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut. Refsiábyrgð stjórnvalds er bundin sömu skilyrðum enda hafi verið framið brot skv. 1. eða 2. mgr. í starfsemi sem telst sambærileg starfsemi einkaaðila.

Tilraun til brota og hlutdeild í brotum skv. 1. og 2. mgr. eru manni refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Þegar alvarleg spjöll verða á náttúru landsins innan Hálendisþjóðgarðs við brot skv. 4. mgr. 18. gr. eða brot gegn ákvæðinu telst sérlega vítavert að öðru leyti má gera upptækt með dómi vélknúið ökutæki sem notað hefur verið við að fremja brot, nema ökumaður hafi notað ökutækið í heimildarleysi. Ökutækið sem gert er upptækt skal vera eign ríkissjóðs. Hafi einhver beðið tjón við brotið skal hann eiga forgang til andvirðisins ef bætur fást ekki á annan hátt.

VIII. KAFLI

Ýmis ákvæði.

31. gr.

Reglugerðir fyrir Hálendisþjóðgarð.

Ráðherra skal setja í reglugerðir nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þ.m.t. um:

1. Friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs þar sem tilgreind eru mörk hans, sbr. 2. gr., og ákvæði um verndun.
2. Mörk og fjölda rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs, um skipan í umdæmisráð og stjórn, sbr. 8. og 11. gr., og um starfshætti og hlutverk umdæmisráða, sbr. 12. gr.
3. Efni stjórnunar- og verndaráætlunar og málsmeðferð við gerð og staðfestingu hennar, sbr. 14. og 15. gr.
4. Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarði, sbr. 3. mgr. 18. gr.
5. Málsmeðferð við leyfisveitingu, sbr. 5. mgr. 18. gr. og 21. gr.
6. Skilyrði fyrir atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði, málsmeðferð, efni og gerð samninga um slíka starfsemi og tímalengd samninga og um gjaldtöku og endurgjald, sbr. 20. og 32. gr.
7. Afmörkun jaðarsvæða Hálendisþjóðgarðs og reglur um umgengni, vöktun og fyrirkomulag framkvæmda á jaðarsvæðum, sbr. 23. gr.
8. Gjaldtöku, sbr. 32. gr.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerðir nánari ákvæði um:

1. Stækkun Hálendisþjóðgarðs, sbr. 2. gr.
2. Verkefni og starfsemi stjórnar Hálendisþjóðgarðs, sbr. 9. gr.
3. Skiptingu Hálendisþjóðgarðs í fleiri rekstrarsvæði, sbr. 11. gr.
4. Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar, sbr. 16. gr.
5. Köfun innan Hálendisþjóðgarðs og aðra útivistarstarfsemi í því skyni að tryggja vernd náttúrufars og öryggi fólks, sbr. 3. mgr. 18. gr.
6. Bann við akstri vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins, sbr. 4. mgr. 18. gr.
7. Staðsetning meginstarfsstöðva Hálendisþjóðgarðs, sbr. 24. gr.
8. Breytingu dagsekta í samræmi við verðlagsþróun, sbr. 3. mgr. 27. gr.
9. Framkvæmd laga þessara að öðru leyti.

Reglugerð um skiptingu Hálendisþjóðgarðs í rekstrarsvæði og um skipan umdæmisráða, sbr. 2. tölul. 1. mgr., skal sett í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Þá skal, fyrir setningu reglugerðar, hafa samráð við aðra hagsmunaaðila eftir því sem við á hverju sinni.

Eins og áður hefur komið fram telur Fljótsdalshreppur að frumvarpið gangi of langt í þá að málefnum Hálendisþjóðgarðs verði ráðið með reglugerðum settum af ráðherra og að löggjafanum beri að setja skýrari ramma um starfsemina og efni þeirra reglugerða sem ráðherra er ætlað setja. Þannig getur t.d. vart staðist að veita ráðherra heimild til að setja reglugerð um „Framkvæmd laga þessara að öðru leyti" svo sem 9.tl. 2. mgr. ákvæðisins hljóðar.

Í 3. mgr. er fjallað um samráð við setningu reglugerða. Lagt er til að kveðið verði á um að ávallt þegar setja eigi reglugerð samkvæmt lögunum skuli hafa samráð við sveitarstjórnir í þeim sveitarfélögum Hálendisþjóðgarður nær til.

---

32. gr.

Gjaldtaka.

Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.

Heimilt er að ákveða gjald vegna leyfisveitinga fyrir viðburði eða einstök verkefni innan marka Hálendisþjóðgarðs. Sama gildir um endurgjald vegna samninga við þjónustuaðila um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um endurgjald skv. 1. og 2. mgr.

Sé nauðsynlegt að takmarka fjölda aðila sem stunda tiltekna atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði eða þeirra sem fá leyfi til nýtingar lands og landsréttinda, sbr. 2. mgr. 21. gr., er heimilt að ákveða að fram fari opinbert og hlutlægt val á milli allra hæfra umsækjanda um starfsemina og að fjárhæð endurgjalds, byggðasjónarmið, umhverfissjónarmið eða önnur sjónarmið sem styðja markmið skv. 3. gr. ráði úrslitum við ákvörðun um veitingu samnings.

Gjöld samkvæmt ákvæði þessu renna til Hálendisþjóðgarðs og skal ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka þjóðgarðsins og á starfsstöðvum hans. Ákvörðun gjalda samkvæmt ákvæði þessu, að frátöldu endurgjaldi skv. 3. mgr., skal byggjast á áætlunum þjóðgarðsins um tekjur, gjöld og uppbyggingu innviða.

33. gr.

Gildistaka og lagaskil.

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2021.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

Um þau svæði innan Hálendisþjóðgarðs sem friðlýst voru fyrir stofnun hans skulu gilda þær reglur sem settar voru við friðlýsingu þeirra að svo miklu leyti sem þær ganga ekki gegn ákvæðum laga þessara.

34. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013: Í stað orðsins „Vatnajökulsþjóðgarð" í 3. mgr. 4. gr. laganna kemur: Hálendisþjóðgarð.

Ákvæði til bráðabirgða.

Hálendisþjóðgarður skal settur á fót með reglugerð, sbr. 2. gr., eigi síðar en 1. september 2021.

Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð og stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs sem sett eru á grundvelli laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, halda gildi sínu við gildistöku laga þessara.

Embætti framkvæmdastjóra Vatnajökulsþjóðgarðs skal lagt niður við gildistöku laga þessara.

Ráðherra er heimilt fyrir gildistöku laga þessara að skipa forstjóra Hálendisþjóðgarðs sem vinna skal að undirbúningi gildistöku laganna í samráði við ráðherra. Þá er heimilt fyrir gildistöku laga þessara að skipa umdæmisráð og stjórn Hálendisþjóðgarðs eins og kveðið er á um í lögum þessum.

Starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs skal eiga forgangsrétt til starfa hjá Hálendisþjóðgarði. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði. Ákvæði laga þessara, þ.m.t. um skipun stjórnar og umdæmisráða, gilda fyrir Vatnajökulsþjóðgarð þar til friðlýsing Hálendisþjóðgarðs tekur gildi.

Ákvæði laga þessara skulu ekki hafa áhrif á gildi þeirra skipulagsáætlana sem settar hafa verið fyrir landsvæði innan Hálendisþjóðgarðs fyrir gildistöku laga þessara.

Við vinnslu fyrstu stjórnunar- og verndaráætlunarinnar fyrir Hálendisþjóðgarð skal stjórn þjóðgarðsins líta til gildandi skipulagsáætlana sveitarfélaga á viðkomandi svæðum og annarra áætlana stjórnvalda eftir því sem við á, svo framarlega sem slíkar áætlanir ganga ekki gegn markmiðum þjóðgarðsins skv. 3. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 16. gr. getur stjórn Hálendisþjóðgarðs veitt leyfi fyrir framkvæmdum innan þjóðgarðsins þó að stjórnunar- og verndaráætlun hans hafi ekki tekið gildi. Við veitingu slíks leyfis er heimilt að setja skilyrði um hvernig framkvæmdum skuli háttað og um eftirlit með þeim til að tryggja að framkvæmdir raski ekki að óþörfu lífríki, jarðmyndunum eða landslagi í þjóðgarðinum. Viðkomandi þjóðgarðsvörður hefur eftirlit með því að við framkvæmdir séu virt ákvæði laga þessara og reglugerðar um þjóðgarðinn og að farið sé að þeim skilyrðum sem sett voru við útgáfu leyfis. Auglýsa skal á vef Hálendisþjóðgarðs og með öðrum áberandi hætti leyfi stjórnar sem veitt eru samkvæmt ákvæði þessu.

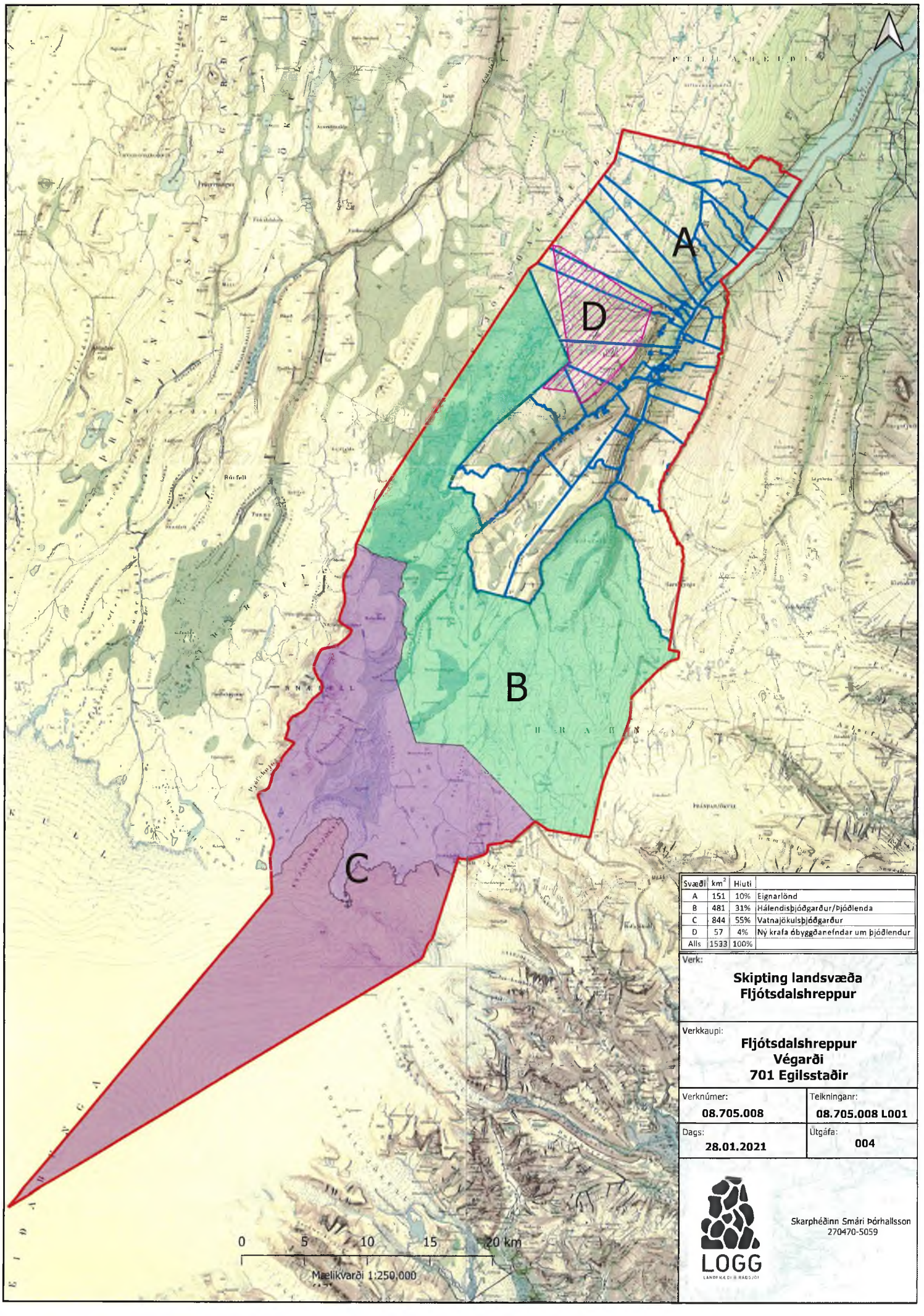
Lagt er til að í stað „líta til" komi „skuli vera í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélaga á viðkomandi svæði .." Eftir sem áður myndi standa að stjórnunar- og verndaráætlun sem tæki mið af gildandi skipulagsáætlunum mætti ekki fara gegn markmiðum 3. gr.

Virðingarfyllst,

f.h. sveitarstjórnar Fljótsdalshrepps

Helgi Gíslason sveitarstjóri

SVEITARSTJÓRI FLJÓTSDALSHREPPS



Svæði	km²	Hluti	
A	151	10%	Eignarlönd
B	481	31%	Hálendisþjóðgarður/þjóðlenda
C	844	55%	Vatnajökulsþjóðgarður
D	57	4%	Ný krafa óbyggðanefndar um þjóðlendur
Alls	1533	100%	

Verk:

Skipting landsvæða Fljótsdalshreppur

Verkkaupi:

Fljótsdalshreppur
Végarði
701 Egilsstaðir

Verknúmer:	Teikninganr:
08.705.008	**08.705.008 L001**
Dags: **28.01.2021**	Útgáfa: **004**

LOGG
LANDFRÆÐI OG RÁÐGJÖF

Skarphéðinn Smári Þórhallsson
270470-5059

A

D

B

C

Svæði	km^2	Hluti	
A	151	10%	Eignarlönd
B	481	31%	Hálendisþjóðgarður/Þjóðlenda
C	844	55%	Vatnajökulsþjóðgarður
D	57	4%	Ný krafa óbyggðanefndar um þjóðlendur
Alls	1533	100%	

Verk:

Skipting landsvæða
Fljótsdalshreppur

Verkkaupi:

Fljótsdalshreppur
Végarði
701 Egilsstaðir

Verknúmer:	Teikninganr:
08.705.008	**08.705.008 L001**
Dags: **28.01.2021**	Útgáfa: **004**

0 5 10 15 20 km

Mælikvarði 1:250.000

LOGG
LANDFRÆÐI & RÁÐGJÖF

Skarphéðinn Smári Þórhallsson
270470-5059

Þingborg í Flóahreppi, dags. 13.01.21

Sendandi umsagnar sveitarfélagið Flóahreppur kt. 600606-1310

151. Löggjafarþing – 369. mál Lagafrumvarp - Hálendisþjóðgarður

Bókun 244. fundar sveitarstjórnar Flóahrepps dags. 12.01.21 er eftirfarandi:

„Frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð, 369. mál

Sveitarstjórn Flóahrepps leggur áherslu á að gæta þarf að þeirri auðlind sem hálendið er. Náttúran er takmörkuð auðlind sem ber að fara vel með.

Stofnun þjóðgarðs eykur líkur á auknum fjölda ferðamanna um svæðið og ekki er fyrirséð að nægilegt fjármagn fylgi verkefninu til þess að tryggja uppbyggingu innviða og starfsmannahald í samræmi við aukið umfang.

Sveitarstjórn Flóahrepps hefur ákveðnar efasemdir um það fyrirkomulag sem kynnt er í frumvarpinu. Hætt er við að fyrirkomulag stjórnsýslunnar verði þunglamalegt og seinvirkt.

Sveitarstjórn hefur efasemdir um það fyrirkomulag að einum aðila, í þessu tilfelli sitjandi umhverfisráðherra hverju sinni, sé afhent vald til þess að taka ákvarðanir og veita starfsleyfi sem mögulega geta verið þvert gegn vilja og andstætt ákvörðunum lýðræðislega kjörinna fulltrúa sveitarfélaga eða félagasamtaka.

Eins leggur sveitarstjórn mikla áherslu á samráð og víðtæka sátt um setningu reglugerða í tengslum við stofnun og rekstur hálendisþjóðgarðs.

Gerður er fyrirvari um að áhrifasvæði þjóðgarðsins nái út fyrir skilgreind þjóðgarðsmörk og setji þannig hömlur á framkvæmdir og aðra starfsemi utan þjóðgarðs.

Bókunin er samþykkt með 5 atkvæðum.“

F.h. Flóahrepps

Eydís Þ. Indriðadóttir, sveitarstjóri

FLUGMÁLAFÉLAG ÍSLANDS
ICELANDIC AERONAUTICAL ASSOCIATION
STOFNAD 1936

Nefndasvið Alþingis

Umhverfis- og samgöngunefnd

Kópavogur, 31. janúar 2021

Umsögn Flugmálafélags Íslands um 369. mál, lagafrumvarp, 151. löggjafarþing 2020-2021, Hálendisþjóðgarður.

Flugmálafélag Íslands skorar á stjórnvöld að hafna þingmáli um Hálendisþjóðgarð, mál 369.

Flugmálafélag Íslands eru regnhlífasamtök á sviði flugmála á Íslandi. Innan félagsins starfa nær öll félög, samtök og hópar sem tengjast flugstarfsemi og flugíþróttum á Íslandi. Aðildarfélög Flugmálafélagsins eru á þriðja tug og þar á meðal eru allt frá flugmódelfélögum til atvinnuflugfélaga, flugskólar, flugklúbbar auk annarra áhugamannafélaga um flug.

Flugmálafélag Íslands vinnur að hagsmunamálum alls flugs í samstarfi við aðildarfélög, stjórnvöld, alþjóðlegar stofnanir auk þess að sinna flugöryggismálum.

Framlagt þingmál gengur alltof nærri viðteknum hefðum, nytja- og almannarétti þeim sem hingað til hefur dugað vel til verndunar hálendisins og hagsmuna þjóðarinnar.

Flugmálafélag Íslands gerir sérstaklega athugasemdir um takmörkun á flugi á langstærstum hluta Íslands.

Flug hefur verið stundað á Íslandi í yfir 100 ár og er einn af lykil samgöngumátum innanlands. Öryggi landsmanna um landið byggir á því að flugvélar geti lent sem víðast, sem hefur verið sannreynt í veikindum og slysum gegnum tíðina.

Frumvarpið felur í sér takmarkanir á flugfrelsi umfram það sem núverandi lög og reglur um loftferðir fela í sér. Óeðlilegt er að gera slíkar breytingar án samráðs við fag- og hagsmunaaðila, enda byggja gildandi reglur á samræmdum Evrópureglum.

Í stað þess að setja takmörkun á flugi á ákveðnum viðkvæmum svæðum á ákveðnum tímum, þá er farin öfug leið, banna alstaðar en leyfa á tilteknum takmörkuðum svæðum. Það er án tillits til árstíðar eða annarra þátta sem hafa áhrif á þá verndun sem hugað er að.

Flugvélar og vélknúin fis hafa nýtt vegi til flugtaks og lendinga víða á hálendinu. Í frumvarpinu er aðeins gert ráð fyrir skráðum lendingarstöðum en víða er að finna lendingarstaði sem er hefð er fyrir notkun á. Í

mörgum tilfellum er um að ræða flugvelli sem hafa verið teknir af skrá meðal annars í sparnaðarskyni. Þá eru lendingar loftfara á snævi þöktum landi eða jökli bannaðar þó loftför valdi minna álagi í þessum tilvikum en ökutæki sem þó mega aka t.a.m. á jökli. Loftför valda jafnvel minni röskun á jarðvegi en gangandi vegfarendur. Ekkert tillit er tekið til þess í frumvarpinu.



(skýringarmynd úr skýrslu miðhálendisnefndar)

Takmörkun flugs á vélarlausum flugtækjum svo sem svifflugum, svifdrekum, svifvængjum og loftbelgjum er óeðlileg, þar sem það jafngildir banni á flugi innan marka Hálendisþjóðgarðs. Slík loftför gætu þurft að lenda þegar ekki nýtur lengur uppstreymis við eða vindar breytast og flug þessara loftfara yfir þjóðgarðinum því í raun bönnuð.

Því er takmörkun á flugi langt umfram takmörkun allra annarra vélknúinna tækja á umræddu svæði, sem er án allra röksemda. Eðlilegra væri að setja heimild til tímabundinna takmarkana á tilteknum svæðum í málefnalegum tilgangi.

Í lögum um loftferðir er loftfar skilgreint:

> „Loftfar nefnist í lögum þessum hvert það tæki, sem lagað er til að hefja sig á loft eða haldast og hreyfast á lofti og telst að eðlisrökum loftfar."

Skilgreining loftferðalaga felur í sér mikla flóru tækja allt frá vélarlausum flygildum yfir í stærstu farþega- og flutningaflugvélar. Notkun hugtaksins loftfar í frumvarpinu er því mjög víðtækt og illmögulegt að sjá hvaða tilgangi eða hagsmunum það þjónar að setja umfangsmiklar takmarkanir á notkun loftfara innan fyrirhugaðs hálendis þjóðgarðs.

Takmörkun á flugi er ekki aðeins óeðlileg takmörkun á ferðafrelsi og þeim hefðarrétti sem flugið hefur áunnið sért síðustu 100 árin, heldur er það líka alvarleg takmörkun á flugi þeirra ferðalanga sem leið eiga um þennan og aðra hluta landsins.

Fyrir hönd stjórnar,



_____

Matthías Sveinbjörnsson

Forseti Flugmálafélags Íslands

Umsögn um Hálendisþjóðgarð, 369. Mál, lagafrumvarp 151. Löggjafarþing

Hálendi Íslands er mér afar kært. Ég ólst upp við ferðalög með foreldrum mínum, bætti vel í á eigin vegum um leið og ég hafði aldur til, starfaði um tíma í björgunarsveit og í dag færist það æ í aukana að ég fari um hálendið með fjölskyldu mína.

Mér óar við tilhugsunina um að frumvarp um miðhálendisþjóðgarð verði samþykkt í núverandi mynd. Ég hef lesið frumvarpið stafna á milli og langar til að vekja athygli á því sem mér liggur helst á hjarta, fyrst almenns eðlis og svo með tilvísunum í frumvarpið.

Almennar athugasemdir

- Umhverfisráðherra heldur því fram að þjóðgarðurinn hafi mikinn meðbyr. Það tel ég rangt og byggi það mat mitt á eftirfarandi:
  -Ég hef ekki enn séð umræðu eða átt samtal við aðila í ferðaþjónustu sem fagnar þessu heldur er ferðaþjónustan í heildina litið á móti þessu.
  -Að lang stærstum hluta er það fólk sem ég ræði þjóðgarðinn við á móti honum, einkum og sér í lagi eftir að hafa verið lauslega upplýst um innihald frumvarpsins sem felur í séð boð og bönn og óhóflegar valdaheimildir. Gildir hér einu hvort um er að ræða ungt fólk eða gamalt og allt þar á milli, óháð því hvort fólk ferðast um á reiðhjólum, jeppum, hestum eða með hvaða öðrum hætti sem er.
  -Á heildina litið tel ég að yfirgnæfandi meirihluti þeirra sem fara um hálendið, hvort sem er vegna vinnu eða til yndisauka séu mótfallnir frumvarpinu.
- Mér þykir þversögn í því að ráðast í framkvæmdir til þess að auðvelda aðgengi með samgöngubótum, þjónustumiðstöðvum, gestastofum o.þ.h. til að laða að fleira fólk en á sama tíma grípa til hafta til að takmarka og stýra umferð og vernda viðkvæm svæði. Megnið af hálendinu verndar sig sjálft í dag þar sem aðgengi er misgott og almennt ekki verið að ota viðkvæmum svæðum að ferðamönnum í miklu magni.
- Hálendið er víðast hvar fáfarið, fámennt og eins og tíðrætt er um, ósnortin víðerni. Það að bæta samgöngur og byggja þjónustumiðstöðvar og gestastofur til að draga að aukin fjölda ferðamanna dregur úr óbyggðaupplifuninni og er á vissan hátt láglendisvæðing. Ég óttast að fáfarin og falleg svæði sem í dag bera nær engin merki um mannfólk önnur en stöku slóða og einn og einn fjallakofa verði meira í líkingu við staði á borð við Landmannalaugar og Skaftafell svo dæmi séu nefnd um staði þar sem vart er þverfótað vegna umferðar og mannfjölda. Ekki fleiri umferðarmiðstöðvar, uppbyggða vegi, brýr eða önnur stærri mannvirki takk fyrir.
- Til einföldunar sé ég þetta svo að verið sé að skerða þau gæði sem hálendið er Íslendingum til þess að auka flæði erlendra ferðamanna, þjóðgarðurinn væri því ekki starfræktur með hagsmuni okkar þjóðar að leiðarljósi heldur annarra þjóða og þess að moka valdi og fjármunum undir fáa á kostnað fjöldans!!!

Athugasemdir við sjálft frumvarpið

Bein tilvísun í texta viðkomandi greinar innan gæsalappa og athugasemdirnar eru í þeirri röð sem viðkomandi texti er í frumvarpinu:

- 14. grein: „*Þá skal stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins*." Þarna er fyrirfram gert ráð fyrir að seilast enn lengra en þessi allt of stóri þjóðgarður ætti ná, út fyrir skilgreind mörk garðsins.

- 18. grein: "*Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum*". Með þessu yrðum við upp á náð og miskun starfsmanna þjóðgarðsins komin, háð mögulegum duttlungum og geðþóttaákvörðunum þeirra. Ég kalla eftir því að þetta verði fellt út eða annars breytt í "Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta reglum þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum". Það væri afar óeðlilegt að færa svo mikið vald í hendur starfsmanna garðsins en að sama skapi eðlileg krafa að gestum garðsins sé gert að fylgja reglum garðsins og starfsmönnum hans að framfylgja þeim reglum.
- 18. grein: „*Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum*". Ég kalla eftir því að för fólks um þjóðgarðinn verði ekki skert miðað við núverandi ástand, óháð ferðamáta. Það fæli í sér áframhaldandi óhefta notkun á þeim vegum, slóðum, stígum, reiðleiðum og öðru sem hefð er fyrir að fara um.
- 18. grein: "*Akstur vélknúinna ökutækja utan vega í Hálendisþjóðgarði er bannaður. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega svo fremi sem jörð sé frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætta á náttúruspjöllum. Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins*" Ég er afar smeykur við að þessu ákvæði yrði ekki beitt af hóflegri skynsemi og með haldbærum rökum. Ég kalla eftir því að þetta verði fellt út en ef ekki þá yrði þessu ákvæði settar þröngar skorður sem kveða á um við hvaða tilefni mætti beita þessu. Einkum og sér í lagi kalla ég eftir því að slíkt akstursbann sé ekki heimilt að vetri til að þessu skilyrði uppfylltu: "*Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega svo fremi sem jörð sé frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætta á náttúruspjöllum".*
- 18. grein: „*Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins*" Þetta þykir mér galið. Með þessu yrði horfið frá almennum rétti fólks til frjálsrar farar um landið og fólki sniðin sá þröngi stakkur að allt sem ekki er sérstaklega leyft sé bannað. Þó ég vilji halda hverjum einasta vegslóða opnum sýni ég því skilning að á einhverjum stöðum þurfi e.t.v. að takmarka umferð, en það skyldi þá gera á mjög afmörkuðum svæðum/leiðum og með haldbærum rökum um ástæður lokunar. Ég sé heldur ekki að það náist með nokkru öðru móti sátt um slíkt net vega og slóða nema þá e.t.v. það væri klárað að safna í gagnagrunna hverjum einasta kílómetra og eingöngu sáralítið brot grisjað út sökum einhverra sérstakra aðstæðna sem kalla á slíkt. Ég er smeykur við að nái þetta fram að ganga muni í reynd mjög stór hluti akstursleiða á hálendinu lokast og umferð helst aðeins leyfð á stofnvegum og stærri vegum innan um aukna umferð sökum samgöngubóta á borð við uppbyggða vegi og fleiri brýr og ræsi.
- 19. grein: „*Í stjórnunar- og verndaráætlun skal fjalla um öryggismál innan Hálendisþjóðgarðs og uppbyggingu innviða vegna þeirra á áningarstöðum þar sem talin er þörf á ráðstöfunum til að vara fólk við hættu eða nauðsynlegt þykir að beina umferð frá hættum í umhverfinu."* Viðvaranir og upplýsingagjöf er af hinu góða en íþyngjandi aðgerðir á borð við lokanir þykir mér til bölvunar. Síðustu ár hefur færst mjög í vöxt að loka leiðum og banna akstur (ekki bara á miðhálendinu heldur er Hellisheiðin gott dæmi) byggt á því að það sé of erfitt, hættulegt eða hætta á landskemmdum og slík bönn miða þá gjarnan við óvana ferðamenn á vanbúnum bifreiðum. Það er grátlegt þegar þaulvönum Íslendingum á öflugum bílum er bannað að fara um t.d. Gæsavatnaleið sökum vatnavaxta því aðstæður eru með þeim hætti að óreynt folk á óbreyttum bílum gæti lent í vandræðum. Slík forræðishyggja er ekki til góða.

- 21. grein: "*Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga.*" Hversu langt á að ganga? Á þetta aðeins við um risastór verkefni á borð við kvikmyndagerð eða eru vinahópar upp á náð og miskun þjóðgarðarins komnir hvað varðar hópferðir? Undirritaður hefur m.a. komið að skipulagi hópferða með um 60 þátttakendum, bæði á eigin vegum og í nafni Ferðaklúbbsins 4x4, hvoru tveggja ólaunuð vinna þar sem þáttakendur eru einungis rukkaðir fyrir útlögðum kostnaði við skálagistingu og kvöldverð. Það er eðlileg krafa að geta stundað slíkar ferðir án samráðs við þjóðgarðinn og að þurfa sérstakt leyfi til slíks.
- 25. grein: "*Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef lokun er nauðsynleg af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta.*" Aftur komum við að því að mér þykir of mikið vald sett í hendur þjóðgarðsvarða. Það hefur sýnt sig í Vatnajökulsþjóðgarði að starfsmenn garðsins eiga það til að seilast of langt í boðum og bönnum og tilraunum til að stöðva för fólks um þjóðgarðinn og slæm reynsla af slíkum samskiptum þaðan ýtir enn undir þá sterku skoðun mína að svona mikil völd þjóðgarðsvarða eigi ekki rétt á sér.
- 28. grein: *"Hálendisþjóðgarði, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva för fólks og farartækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð."* Enn og aftur komum við að því að of mikið vald sé sett í hendur starfsmanna garðsins. Í þessu samhengi má nefna að við búum við fjársvelta lögreglu og landhelgisgæslu og þætti mér réttara að styrkja þær stoðir og efla til eftirlits þar sem þörf er talin á frekar en að færa slíkar valdheimildir í hendur starfsmanna garðsins sem munu án vafa í fæstum tilfellum hafa þann bakgrunn, reynslu og þekkingu sem þarf til að standa að slíkri valdbeitingu. Það færi mun betur á því að starfsmenn garðins myndu sinna slíkum málum með eftirliti sem byggði á samtölum, upplýsingagjöf, spurningum og e.t.v. myndatökum þegar þörf kræfi.
- 30. grein: "*Brot skv. 1. og 2. mgr. varða mann refsiábyrgð hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi* " "*Þegar alvarleg spjöll verða á náttúru landsins innan Hálendisþjóðgarðs við brotskv. 4. mgr. 18. gr. eða brot gegn ákvæðinu telst sérlega vítavert að öðru leyti má gera upptækt með dómi vélknúið ökutæki sem notað hefur verið við að fremja brot, nema ökumaður hafi notað ökutækið í heimildarleysi*" Hvað eru alvarleg spjöll, hvernig er það skilgreint? Hvað getur talist sérlega vítavert ef engar skemmdir hafa hlotist af? Hér ber að stíga varlega til jarðar og nefna að ég að harður andstæðingur utanvegaaksturs og landskemmda, jafn harður og ég er þeirrar skoðunar að akstur á snjó og á vegum og slóðum skuli ávallt heimill. Hér óttast ég óhóflega valdbeitingu og refsiaðgerðir gegn fólki sem hvort sem er viljandi eða óviljandi fara um lokuð svæði á snjó og/eða aka á leiðum sem ekki þóknast þjóðgarðinum. Skilji slíkt ferðalag ekki eftir sig landskemmdir þykir mér óeðlilegt að svo þung viðurlög séu möguleg.
- 31. grein: "*Ráðherra skal setja í reglugerðir nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara… …Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarði, sbr. 3. mgr. 18. gr.*" Og að sama skapi 32. Grein: "*Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu*

eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins" Ég óttast mjög að þetta skili sér í banni við tjöldun annars staðar en á skipulögðum tjaldsvæðum með tilheyrandi kostnaði vegna veittrar þjónustu sem þvingað er upp á fólk. Slíkt vil ég ekki sjá heldur hafa áfram kost á að tjalda til a.m.k. einnar nætur þar sem henta þykir. Þó skil ég ef þörf þætti á að banna tjöldun á litlum, mjög afmörkuðum avæðum sökum einhverra ástæðna en líkt og með vegakerfið þá vil ég í grunninn að tjöldun sé leyfð allsstaðar nema þar sem sérstök ástæða þykir til að banna slíkt.

- 33. grein: "*Gildistaka og lagaskil. Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2021"* Miðað við hversu umfangsmikið og umdeilt þetta mál er þykir mér þetta óeðlilegt. Það ætti að gefa þessu lengri tíma til að aðlaga frumvarpið að ólíkum sjónarmiðum með það að leiðarljósi að ná breiðari sátt við þjóðina um garðinn.
- 34. grein: "*Hálendisþjóðgarður skal settur á fót með reglugerð, sbr. 2. gr., eigi síðar en 1. september 2021."* Sama athugasemd og við 33. grein: "*Miðað við hversu umfangsmikið og umdeilt þetta mál er þykir mér þetta óeðlilegt. Það ætti að gefa þessu lengri tíma til að aðlaga frumvarpið að ólíkum sjónarmiðum með það að leiðarljósi að ná breiðari sátt við þjóðina um garðinn."*

Athugasemdir við Greinagerð

- Um 3. grein: „*Það er samofið íslenskri menningu og hluti af sjálfsmynd þjóðarinnar að náttúra landsins sé undirstaða útivistar og hennar sé notið á heilbrigðan og sjálfbæran hátt, hvort sem er í atvinnuskyni eða til upplifunar og ánægju. Hestaferðir á fornum reiðleiðum, gönguferðir um óbyggðir, smölun, sportveiði, skíðaiðkun, náttúruhlaup og hjólreiðar eru dæmi um ólík form nýtingar almannaréttarins og útivistar sem vel getur stutt við markmið þjóðgarðsins ef rétt er að málum staðið. Mikilvægt er að í lögunum sé gefin yfirlýsing um að slíkt sé litið jákvæðum augum samhliða því sem stofnun þjóðgarðs gefur tækifæri til að stýra slíkri umferð þannig að ekki verði skemmdir á viðkvæmri náttúru."* Hér eru meðal annars nefndar hestaferðir á fornum reiðleiðum sem er mjög jákvætt. Ég myndi gjarnan vilja sjá í þessari upptalningu "Jeppaferðir um jafnt gamla sem yngri vegi og slóða". Með tilkomu jeppa og annarra torfærubifreiða í kjölfar Síðari Heimsstyrjaldarinnar varð algjör bylting í ferðalögum um hálendið og aðgengi að því hvort sem var vegna vinnu eða til yndisauka. Að auki eru lang flestir aðrir ferðamenn, hvort sem um er að ræða fólk sem fer um gangandi, hjólandi, á hestum eða með öðrum hætti að mis miklu leiti háð jeppum eða öðrum torfærubifreiðum til að stunda sína útivist og því ekki rétt að sleppa svo veigamiklum þætti í þessari upptalningu.
- Um 28. grein: "*Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild Hálendisþjóðgarðs, þar á meðal þjóðgarðsvarða og landvarða, til að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot gegn ákvæðum frumvarpsins um umferð. Heimildin kann t.d. að eiga við um óheimila umferð sem brýtur í bága við reglur viðkomandi svæðis."* Aftur geri ég alvarlega athugasemd við það að slík valdbeiting sé heimil starfsfólki garðsins, að því sé veitt löggæsluvald. Slíkt á eingöngu að vera á færi lögreglu og landhelgisgæslu líkt og verið hefur.

Freyr Þórsson
Kt. 210786-3849
Reykjavík, 17.12.2020

Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
b.t. Umhverfis og samgöngunefndar

Reykjavík 28. janúar 2021

Sendandi: Friðrik Stefán Halldórsson, kt. 270559-3369, Eyktarás 8, Reykjavík

Þskj. 461-369 mál, frumvarp um Hálendisþjóðgarð

Almennt:
Almennt séð hafna ég þessum lögum í heild sinni eins og þau líta út.

Ekki hefur verið sýnt fram á þörf fyrir svona þjóðgarð til að tryggja náttúruvernd.

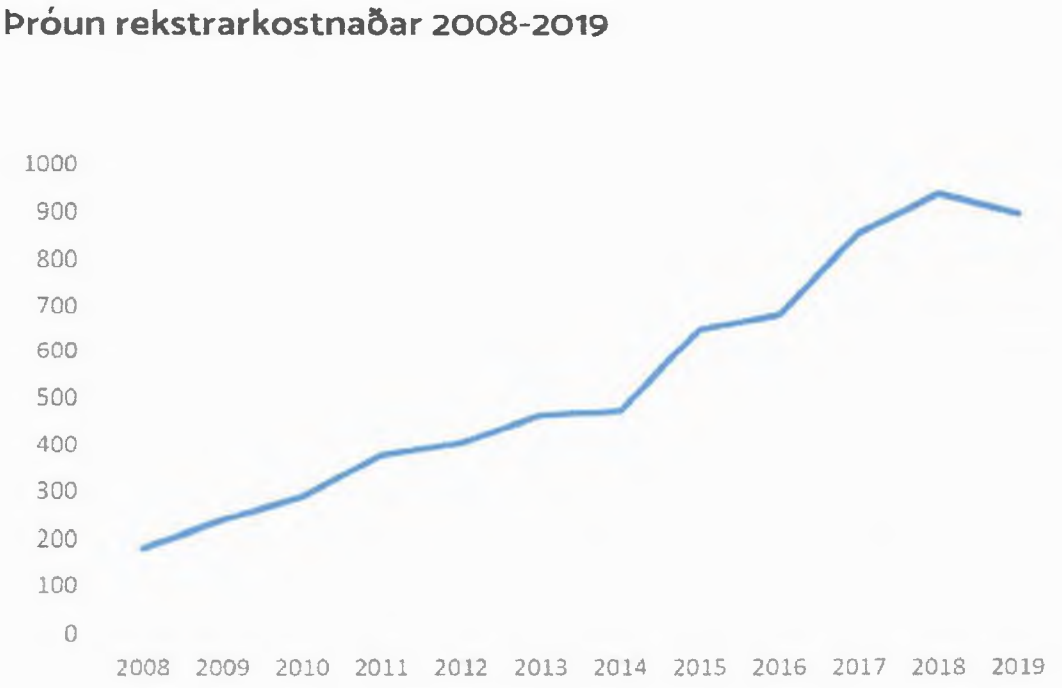
Talað er um að með þjóðgarðastofnun aukist ferðamannafjöldinn. Ég þekki vel til hálendisins og sé þess engin merki að innviðir þar þoli meiri ágang ferðamanna. Áður en til þessi þjóðgarður verður að veruleika þarf að bæta verulega í alla innviðauppbyggingu.

Útivist þeirra sem ferðast um landið á vélknúinn hátt virðist ekki eiga heima í þessum þjóðgarði, allavega er hún ekki talin þar upp sem hluti af útivist.

Hér er allt of langt gengið í ríkisvæðingu og hagsmunum heildarinnar fórnað fyrir því sem virðist einkahagsmunum ráðherra.
Það sem fellst í því birtist meðal annars í því að ráðherra fær gríðarleg völd til að ákveða í reglugerðum hvernig stýring og í raun stærð miðhálendisþjóðgarðs verður án atbeina Alþingis.
Hér er upptalning:
2. grein.
Ráðherra skal með reglugerð friðlýsa mörk þjóðgarðsins og hefur heimild til að stækka garðinn
4. grein.
Ráðherra skal gera samning við landeigendur um friðlýsingar lands við jaðarmörk
9. grein.
Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánar um verkefni og starfsemi garðsins
10. grein.
Ráðherra getur fellt úr gildi ákvörðunartöku ef stjórn uppfyllir ekki skyldur sínar
11. grein.
Heimilt í reglugerð að fjölga svæðisráðum
14.grein.
Ráðherra setur reglugerð um nánari ákvæði um efni stjórnunar og verndar áætlunar
16. grein.
Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um réttaráhrif stj. og verndáætlana
18. grein.
Ráðherra setur reglugerð um dvöl og umgengni og umferð td. tjöldun og allt annað.
Einnig getur í reglugerð ráðherra bannað akstur á svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum árstíma.
20. grein
Ráðherra setur reglugerð um nánari ákvæði um skilyrði fyrri atvinnutengdri starfsemi , málsmeðferð, efni og gerð samninga um slíka starfsemi og um tímalengd samninga
21. grein.
Ráðherra setur í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfa þ.e. Fyrir samkomuhald. Ráðherra þarf að samþykkja verð fyrir leyfisveitingar.

Hvar er viðskiptaáætlunin ?

Þegar Vatnajökulsþjóðgarður var settur á laggirnar var talað um að á fyrstu árum þyrfti að fjárfesta í innviðum en síðan yrði garðurinn að peningamaskínu. Þetta hefur langt í frá raungerst. Kostnaður vex stöðugt, tekjur standa í stað og við almúgurinn erum að borga þarna inn um og kringum 500 mkr. árlega.
Hér er þróun rekstrarkostnaðar Vatnajökulsþjóðgarðar



Rekstur Vatnajökulsþjóðgarðs er um 1000 mkr.
Ekki liggur fyrir kostnaðarmat fyrir þennan nýja þjóðgarð, sem er margfalt stærri en Vjþ. Hvernig er hægt að fara af stað með jafn stórt mál og vita ekki hvað það kostar ?
Til viðbótar þessu hefur Vjþ fjárfest fyrir um 1850 mkr. Sem skiptist annarsvegar í varanlega rekstrarfjármuni upp á 650mkr. og hins vegar skuldfærðar fyrirframgreidd framlög upp á um 1200mkr. Það er nokkuð ljóst að nýr þjóðgarður þarf verulegt fé til að byggja upp innviði. Áætlun um það liggur ekki fyrir.
Það vantar því alveg viðskiptamódelið fyrir miðhálendisþjóðgarði.
Hvaða fyrirtæki færi af stað í svona vegferða án þess að hafa tímasettar tekjur og kostnaðaráætlun fyrirliggjandi ?
Þegar sótt er um virðisaukaskattsnúmer þarf venjulegur maður að gera áætlun um hvernig rekstur hans verði og leggja inn til ríkisins áður en hann fær úthlutað virðisaukaskattsnúmeri. Getum við ekki gert sömu kröfu til ríkisins að það sýni okkur almúganum hvernig svona stórt verkefni lítur út peningalega séð. Það eru allar líkur á að við þurfum að greiða í þetta stórfé úr okkar eigin vasa.

Hér eru mínar athugasemdir við einstakar greinar.

2. grein. Gert er ráð fyrir að ráðherra taki ákvörðun um friðlýsingu þjóðgarðsins þar með talið til stækkunar hans.

Þetta er eitt af þessum opnu heimildum ráðherra til að setja reglur umfram það sem þessi lög kveða á um. Þetta er allt of víðtækt og ætti að vera á hendi alþingis á hverjum tíma.

4. grein. Í þessari grein er talið upp hvað telst til útivistar, en í skýringum er hvergi minnst á vélknúna umferð. Er hér verið að skrifa vélknúna umferð út úr þjóðgarðinum ? Andi þessara laga er á þann hátt að það sem er ekki sérstaklega leyft er bannað. Hér þarf vélknúin umferð að koma inn í upptalningu.

5. grein. Hér er Þjóðgarðinum veitt heimild til að leggja til að ríkissjóður kaupi upp lönd eða fasteignir eða taki þær eignanámi. Hér er á ferðinni full heimild til stækkunar þjóðgarðsins umfram það sem lagt hefur verið fram í þessu frumvarpi. Þetta ákvæði þarf að vera þannig að garðurinn geti ekki vaxið endalaust.

18. grein. Þar eru mörg skrítin ákvæði:
"Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum".
Með þessu verðum við upp á náð og miskunn starfsmanna þjóðgarðsins komin, háð mögulegum duttlungum og geðþóttaákvörðunum þeirra. Ég kalla eftir því að þetta verði fellt út eða annars breytt og frekar vísað í reglur þjóðgarðsins. Það væri afar óeðlilegt að færa svo mikið vald í hendur starfsmanna garðsins til að ákveða eftir dagsformi hvað fyrirmæli gilda.

Og síðan kemur: „Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum".
Ég kalla eftir því að för fólks um þjóðgarðinn verði ekki skert miðað við núverandi ástand, óháð ferðamáta. Það fæli í sér áframhaldandi óhefta notkun á þeim vegum, slóðum, stígum, reiðleiðum og öðru sem hefð er fyrir að fara um.

Og síðan kemur: "Akstur vélknúinna ökutækja utan vega í Hálendisþjóðgarði er bannaður. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega svo fremi sem jörð sé frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætta á náttúruspjöllum. **Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins"**
Þetta er óásættanlegt og hætta á að þessu ákvæði yrði ekki beitt af hóflegri skynsemi og með haldbærum rökum. Ég kalla eftir því að þetta verði fellt út.

Og síðan kemur: „Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins"
Þetta er óásættanlegt ákvæði. Hér er verið að takmarka frjálsa för fólks og eiginlega verið að snúa öllu á hvolf þar sem almenna reglan er að fólki sé heimil för nema það sé sérstaklega bannað.

21. grein: Hér er talað um skipulagða viðburði og verkefni í þjóðgarðinum og leyfisveitingar fyrir því. Hér fær ráðherra vald til að setja reglugerð um viðburði. Er það viðburður ef vinahópurinn fer á fjöll til að blóta þorra (getur verið 50 manna hópur)? Þarf ég að sækja um leyfi ? Hvernær er viðburður stór ? Leyfið á að kosta eitthvað og hvað er það mikið og hvernig er það mælt ?
Þetta er allt of opið.

AH

25. grein segir: "Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt....."
Hér er verið að setja mikið geðþáttar vald til þjóðgarðsvarðar. Reynslan hefur sýnt sig að þjóðgarðsverðir hafa seilst of langt í boðum og bönnum og stöðvað för manna án raka.. Slæm, reynsla er af þessari valdheimild og verður að takmarka hana. Þegar þessi heimild er beitt ætti skýrsla að vera lögð fram sem fer til svæðisráðs.

28. grein: : "Hálendisþjóðgarði, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva för fólks og farartækja um Hálendisþjóðgarð..."
Aftur komum við að því að of mikið vald er sett í hendur starfsmanna garðsins. Þeir eru hér með lögregluvald án þess að hafa nokkra þekkingu á því. Ég er bara ekkert viss um að ég stoppi fyrir hverjum sem er, jafnvel þó hann sé í einhverri úlpu merkt þjóðgarðinum.

30 grein. : "Brot skv. 1. og 2. mgr. varða mann refsiábyrgð hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi "
Hvað eru alvarleg spjöll og hvernig er það skilgreint? Hvað getur talist sérlega vítavert?
Ef engar raunverulegar náttúruskemmdir hafa hlotist af heldur bara smá för í svartann sandinn sem hverfur á einum vetri, hvernig bregðast menn við ?
Hér ber að stíga varlega til og ber að nefna að ég er andstæðingur utanvega aksturs og landskemmda.

".....eða brot gegn ákvæðinu telst sérlega vítavert að öðru leyti má gera upptækt með dómi vélknúið ökutæki sem notað hefur verið við að fremja brot, nema ökumaður hafi notað ökutækið í heimildarleysi"
Þetta ákvæði er mjög skrítið og mismunar mönnum hróplega. Ef þú ert á lánsbifreið þá virðist þú eiga að sleppa betur en ef viðkomandi er á eigin bifreið. Hvers vegna er ekki tekin bifreiða bílaleigjanda eða ígildi hans? Það er ekki hægt að mismuna fólki svona eftir eignarhaldi, þetta bara stenst ekki.

31. grein. Í þessari grein er opnað fyrir heimild til ráðherra að setja reglur sem unnar eru eftir duttlungum þjóðgarðsvarða um flest það sem gerist í þjóðgarðinum. Hér er loks getið um umferð vélknúinnar ökutækja, flygilda ofl. Skv þessu á ráðherra að setja alveg sérstakar reglugerðir vegna þessara mála og er þetta allt of opið eins og það er.

32. grein Hér er ráðherra veitt heimild til að ákveða ýmis gjöld sem eru allt of víðtækar. Til dæmis séstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðs sem virðist eiga að vera umfram gistinátta gjalda sem innheimt eru almennt á gististöðum.

Lokaorð
Ég óska eftir því að þetta stóra mál fái meiri tíma til að þróast og að Alþingi fresti þessu máli að svo komnu.

Virðingarfyllst

Friðrik S. Halldórsson
Viðskiptafræðingur

Góðann daginn !

Varðandi Hálendisþjóðgarð.

Mál nr 369

'Eg undirritaður Gísli Rafn Jónsson í Mývatnssveit er algjörlega andvígur þessum Hálendisþjóðgarði.

Mín reynsla af núverandi Vatnajökulsþjóðgarði er engan vegin ásættanleg. Við höfum verið með dagsferðir í Öskju úr Mývatnssveit síðan 1980 sem sagt yfir 40 ár. Þjóðgarðurinn var settur á stofn 2009. Þá voru uppi mjög góðar hugmyndir um svona þjóðgarð. Átti að vera mjög gott fyrir ferðaþjónustu , ferðamenn mundu streyma hingað og jafnvel flytja hingað til þess að fá að búa við svona þjóðgarð. Setja átti upp gestastofur td hér í Mývatnssveit , nú eru liðin tólf ár og nú loksins er slík stofa að koma upp hér, og hygg ég að að afstaða Skútustaðahrepps í þessu máli nú sé jákvæð vegna þess, en ekki sé tekið nóg tillit til þeirra afleiðinga sem svona stór þjóðgarður hefur á þessar slóðir. Því miður hefur ekki nema brot af þeim góðu hugmyndum gengið eftir sem í upphafi var farið af stað með. Má nefna mörg dæmi um það. Því miður hefur núverandi Vatnajökulsþjóðgarður verið eins og eyland inni í sjálfu sér. Mjög lítið hefur verið um samstarf við þá aðila sem voru til staðar er garðurinn var stofnaður. Má nefna Ferðafélag Akureyrar, Ferða félag austurlands og Ferðafélag Húsavíkur. Ekki getur talist eðlilegt að þjóðgarður sé ekki í tengslum við þá aðila sem hafa verið með starfsemi áratugum saman áður en VJÞ var stofnaður. Við erum og höfum verið stærsti flutningsaðili á fólki í Öskju allan þennan tíma. Þegar við höfum farið með snjótoðara til að selflytja fólk frá því sem rúturnar komast , þegar mikill snjór hefur verið í byrjun sumars, og upp á bilaplanið við Öskju hefur þjóðgarðurinn ekki séð neitt jákvætt við það að við skulum koma ferðamönnunum þangað sem þeir ætluðu, eða í Öskju , heldur haft allskonar athugasefndir við það , eins og það sé ekki nein nauðsyn að koma fólki inn í Öskjuna. Því miður hefur hef ég eins og allt of margir aðrir þá tilfynningu að við séum ekki velkomin í þennan þjóðgarð, sem mér finnst stundum ekki vera þjógarður, heldur frekar einhver einkavinagarður, þar sem landverðir fara og með vinum sínum en við, meigum helst ekki fara. Má nefna mörg dæmi um þann yfirgang sem núverandi VJÞ hefur sýnt. Má nefna að VJÞ lét setja upp vindrafstöð í Drekagili. Ekki var neitt samráð við þá aðila sem eiga hús þar, við eigum lítið hús þar og var stöðin sett í algjöru leifisleysi niður aftan við okkar hús , án þess að tala við einn eða neinn. Því miður er allt of mörg atriði sem þarf að lagfæra varandi VJÞ og get ég nefnt mörg önnur dæmi. Í mínum huga á þjóðgarður að vera eitthvað jákvætt sem ferðamenn langar til að heimsækja, vera vel tekið og sýnt það sem gaman er að sjá. Ekki bara hvað má ekki . Vegurinn frá þjóðvegi að Öskju , 100 km er á köflum þannig að ekki er hægt að mætast nema fara útfyrir veginn, slóðann, og gjarnan eru landverðir komnir og skamma fólk fyrir að keyra utanvega. Hvað með betra aðgengi ? Ekki er hægt að mætast nema fara uppúr slóðinni.

Til þess að þjóðgarður geti verið þjóðgarður þá þarf að vera samkomulag um hann. Ekki hefur verið samkomulag um VJÞ og mjög mörg atriði sem þarf að lagfæra i þeim þjóðgörðum sem fyrir eru áður en frekari stækkanir eru ræddar.

Með kveðju úr Mývatnssveit

Gísli Rafn Jónsson

Myvatn Tours
askjatours.is

GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPUR

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
105 Reykjavík

Borg, 22. janúar 2021

Efni: Umsögn sveitarfélagsins Grímsnes- og Grafningshrepps um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps þann 20. janúar s.l. var tekið fyrir erindi frá Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þar sem óskað var eftir umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál. Eftirfarandi bókun var gerð:

> **17. Beiðni Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um umsögn á frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.**
>
> *Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps er sammála um að vernda þurfi víðerni miðhálendis Íslands sérstaklega í ljósi þessi að hér eru ein stærstu víðerni Evrópu og verðmæti þeirra því mikið. Sveitarstjórn telur að fara þurfi enn dýpra í nokkur atriði innan frumvarpsins, má þar nefna skipulagsvald sveitarfélaganna, starfsmannamál innan rekstrarsvæða og vinnu við tillögur á stjórnunar- og verndaráætlun. Stofnun Hálendisþjóðgarðs er málefni allra landsmanna og liggur því fyrir að skapa þurfi víðtæka sátt um verkefnið. Það er því mat sveitarstjórnar að til að fá meiri sátt um verkefnið þurfi að hægja á ferðinni og vinna enn nánar að hugmyndafræðinni í samráði við sveitarfélögin.*

Virðingarfyllst,
f.h. sveitarstjórnar

SVEITARSTJÓRI
GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPS

Ingibjörg Harðardóttir, sveitarstjóri

Varðar þingskjal 461 – 369. mál - frumvarp um Hálendisþjóðgarð á 151. löggjafarþingi 2020-2021

Mosfellsbæ, 31.1.2021

Umsögn vegna fyrirhugaðs þjóðgarðs á hálendi Íslands

Inngangur

Ég hef síðan árið 2005, eða í 16 ár ferðast umtalsvert um fjalllendi Íslands, innan og utan marka landsvæðis fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs og jafnframt núverandi Vatnajökulsþjóðgarðs.

Um er að ræða ísklifur, fjallaklifur, klettaklifur, svifvængjaflug, utanvega- og fjallahlaup, skíðun, fjallgöngur, fjallahjól, kayakróður, almennar gönguferðir og hellaskoðanir (ís og hraun) til að nefna það helsta. Til að komast í þessar aðstæður hafa ökutæki, innan vega og slóða að sjálfsögðu verið notuð.

Í þessum ferðum hef ég líka nánast frá upphafi verið iðinn við að taka myndir og einnig myndbönd fyrir okkur og aðra til að njóta. Ég er ekki að reka ferðaþjónustu eða fyrirtæki og því er þetta ekki atvinnustarfsemi. Hef þó einstaka sinnum, 1-3 skipti á ári ásamt félögum tekið að mér að leiðsegja hópum íslendinga á helstu tinda landsins í sunnanverðum Vatnajökli. Það finnst mér nefnilega vera skylda eftir mína reynslu, að hjálpa öðrum að upplifa fjöllin okkar og þá fegurð og orku sem þau veita okkur.

Ég er hugsi yfir tillögum um stofnun Hálendisþjóðgarðs þar sem ég verð þess áskynja að þrengt sé talsvert að því frelsi sem tíðkast hefur, eins og gerst hefur í Vatnajökulsþjóðgarði. Ég mun hér reyna að varpa ljósi á mína sýn málsins og vonandi varpa sýn á ákveðna hópa sem ferðast aðeins „utan rammans“ ef svo má að orði komast. Til að þetta verði ekki of langt ætla ég að velja nokkur atriði til umfjöllunar, atriði sem ég hef ekki heyrt háværar raddir um. Athugið að þessi atriði eru ekki í forgangsröð.

Fjallahjólreiðar

Þann 16. Júní árið 2019 hljóp ég Jökulsárgljúfrið frá Dettifossi niður að Ásbyrgi sem hluta af undirbúningi fyrir Laugaveginn. Þennan dag var heiðskýrt, logn og yfir 20°c. Eiginlega of gott veður til að hlaupa, a.m.k. á íslenskan mælikvarða.

Tilviljun varð til þess að ég frétti í lok hlaups að bannað væri samkvæmt reglum þjóðgarðsins að hjóla þessa leið og fylgdi með að það væri til að eyðileggja ekki upplifun þeirra sem ganga leiðina.

Þennan dag, sem var trúlega einn besti dagur þess árs á þessu svæði, mætti ég tveimur mönnum, vinalegum erlendum ferðamönnum, á allri leiðinni (utan Hljóðakletta og Ásbyrgis). Þarna átti ég mjög bágt með að skilja að hjólreiðabannið stafaði af einhverskonar ógn við gangandi.

Vinsælt er að hjóla á hinum ýmsu stígum og vegum á hálendinu, sem dæmi má nefna Landmannalaugar, Fjallabaksleiðir, stíga í Þórsmörk ofl.

Það sem ég óttast helst er að fleiri svæði sem nýtt eru til hjólreiða, en talsvert er hjólað á hálendinu, bæði innan vinsælla svæða og utan muni hljóta sömu örlög og umrædd leið í Jökulsárgljúfri.

Ég trúi því að enginn hjólreiðamaður vilji á einhvern hátt skaða aðra vegfarendur eða vinna skemmdir á náttúrunni. Ég kalla það einfaldlega tillitssemi og almenna kurteisi að fara varlega framhjá öðru fólki, sama hvaða ferðamáta það kýs.

Flygildi (drónar)

Á ferðum mínum hef ég tekið talsvert af myndum og myndskeiðum. Þær hafa m.a. verið teknar á flygildi (dróna) sem ég hef borið með mér í fjallgöngum og klifurleiðöngrum líkt og myndavélin. Einnig hef ég sett hann í loftið til að rata, sérstaklega í stórum sprungusvæðum þegar ég ferðast um opinn og úfinn skriðjökul, en þeir geta verið ansi flókin völundarhús og í þeim tilvikum tel ég þetta vera öryggisatriði. Þetta varð í einu tilfelli til þess að ég og samferðamenn mínir komumst niður af úfnu svæði á Steinsholsjökli fyrir myrkur.

Einnig hef ég notað dróna til að taka yfirlitsmyndir til kortlagninga ferða framtíðar, hvort sem það er hlaupaleið um svæði sem ég hef ekki farið um áður, nýjar klifurleiðir upp á fjöll og tinda eða annað er ótrúlega hjálplegt að geta skoðað umhverfið úr lofti.

Ég skil vel og er sammála um að flygildi skuli ekki nota á vinsælum ferðmannastöðum innan um fólk. Það flokka ég einfaldlega undir dónaskap ásamt því að það eru einfaldlega til reglur sem segja að ekki skuli fljúga slíkum tækjum yfir mannfjölda sem Samgöngustofa gaf út svo ég tel að ekki þurfi að taka það sérstaklega fram í þessu frumvarpi.

Í frumvarpinu er fjallað um bann við flugi flygilda nema með sérstöku leyfi. Samkvæmt heimasíðu Vatnajökulsþjóðgarðs þarf að sækja um slíkt leyfi með tveggja vikna fyrirvara og greiða gjald, þó ég hafi ekki fundið hversu hátt gjaldið sé, en ég hef heyrt útundan mér að það sé mjög hátt fyrir áhugamenn eins og mig og því í raun óleyfilegt.

Þar sem ofangreind regla um flug kringum fólk er þegar til frá Samgöngustofu dreg ég þá ályktun að um sé að ræða sértæka reglu til að fá fé fyrir að kvikmynda- og auglýsingagerð sé framkvæmd innan marka garðsins en það tel ég vera atvinnustarfsemi.

Hví ætti ég sem áhugaljósmyndari að greiða sérstakt gjald fyrir að nota ákveðna gerð af búnaði frekar en aðra?

Tveggja vikna fyrirvari er einnig mjög einkennilegur þar sem ekki er einu sinni hægt að gefa út sæmilega veðurspá eina viku fram í tímann hér á landi, þó þetta eigi ekki við frumvarpið beint, heldur reglu tiltekinna þjóðgarða eins og þetta stendur getur frumvarpið þó haft áhrif á það. Hér er líka gott að taka það fram að ég ákveð yfirleitt ekki ferðir mínar fyrr en 1-3 dögum fyrir ferð, ég er yfirleitt með nokkrar hugmyndir á ólíkum stöðum um landið og fer þangað sem vænlegasta veðrið er ef það er nógu vænlegt yfir höfuð.

Flug

Ég hef flogið á svifvæng niður af hinum ýmsu fjöllum og má þar til dæmis nefna Skessuhorn, Kirkjufell, Mælifellshnúk, Bláhnjúk, Heklu, Hengilssvæðið, Skálafell og ýmsa hluta Esju. Ég stefni á frekari flug af fjöllum innan marka þjóðgarða, núverandi og fyrirhugaðra.

Þó það sé ekki kveðið sérstaklega á um þetta form flugs í frumvarpinu er talað um „...leyfisveitingar vegna lendingar loftfara...“ sem er ansi opið og mætti túlka að svifvængjafluginu.

Hinsvegar hef ég orðið vitni að lendingum lítilla flugvéla utan flugvalla á hálendinu og finnst mér það bara mjög heillandi og spennandi fararkostur að geta gert slíkt. Frumvarpið lokar hinsvegar á þennan möguleika að lenda á slóðum oþh. utan skilgreindra flugvalla. Ég skil ekki alveg af hverju, hvort þetta sé að ógna einhverju.

Utanvega- og fjallahlaup

Eins og fram hefur komið hef ég tekið þátt í skipulögðum hlaupum á hálendinu ásamt einkaferðum. Ég hef í nokkur ár reynt að komast að í svokölluðu Jökulsárhlaupi í jökulsárgljúfri – án árangurs. Það hefur verið eina hlaupið sem hefur alltaf selst upp í á örfáum mínútum (yfirleitt um 7 mínútum) og þannig að skráningarsíðan ræður ekki við álagið. Mér skilst að þetta hlaup sé háð miklum takmörkunum á fjölda þátttakenda vegna reglna núverandi þjóðgarðs. Þess vegna hljóp ég það á eigin vegum líkt og fram kom í kaflanum um fjallahjólreiðar til að fá að upplifa leiðina sjálfur.

Nú árið 2021 varð sú breyting á að það seldist upp á 15 mínútum í Laugavegshlaupið vegna stóraukinnar útvistar Íslensk almennings í kjölfar heimsfaraldursins þar sem fólk gat hvorki farið erlendis né stundað líkamsræktarstöðvar í umtalsverðan tíma. Vonandi er þessi aukni áhugi íslendinga á landinu kominn til að vera.

Ég hef því áhyggjur að með tilkomu nýs þjóðgarðs verði þrengt að þessum skipulögðu hlaupum með fækkun á hámarksfjölda, nýjum gjaldtökum og að erfiðara verði að búa til ný hlaup vegna flækjustigs – ekki síst vegna leyfisveitinga.

Önnur ferðamennska

Þverun lands er orðin vinsæll liður í Íslenskri ferðamennsku sem ekki er hægt að horfa framhjá, bæði að vetri og sumri, utan jökla og á þeim. Hópar og einstaklingar hafa gengið og skíðað landið endilangt og í kross. Þessi ferðatilhögun kallar á að gist sé í tjöldum, yfirleitt til einnar nætur á hverjum stað. Nú eru reglur um að aðeins megi tjalda á merktum tjaldsvæðum í þjóðgarði, en ég myndi vilja sjá að ekki mætti tjalda í vissri hóflegri fjarlægð frá næsta tjaldsvæði til að reglur komi ekki í veg fyrir þennan ferðamáta.

Ég hef haldið mig sem mest utan Vatnajökulsþjóðgarðs með slíkar ferðir vegna þessara reglna og eins og ég skil þetta má strangt til tekið ekki tjalda á jöklinum sjálfum í skíðaferð þar sem ekki er um merkt tjaldsvæði að ræða. Nú þegar hugur er á að setja allt hálendið undir finnst mér mikilvægð að réttur til að tjalda til einnar nætur vegna ferða verði tryggður, líkt og gamli almannarétturinn kvað á um.

Lokaorð

Þegar ég heyrði fyrst orðið Hálendisþjóðgarður á síðasta ári fannst mér það heillandi hugmynd, og í raun hef ég ávallt litið á hálendið sem eins konar þjóðgarð – a.m.k. þjóðareign og þar kemur fólk úr sínu daglega lífi til að sækja orku og frið í óbyggðirnar og fjöllin, hvert á sinn hátt og þannig hefur það verið í gegnum mína kynslóð og einnig þeirra á undan.

Svo kom þetta frumvarp fram og mér varð á að lesa það. Ég get ekki neitað því að mér finnst eins og þetta snúist meira um að einhverjir vilji ná yfirráðum yfir víðerni okkar inn í lítinn hóp. Það snýst að mínu mati frekar um að geta bannað hitt og þetta frekar en að byggja innviði og hjálpa fólki að ferðast um hálendið.

Margir telja að eina leiðin til að vernda náttúruna sé að stofna þjóðgarð á meðan við eigum önnur úrræði eins og friðlönd sem hafa einmitt þjónað þeim tilgangi að vernda náttúruna. Við eigum Umhverfisstofnun sem fer þegar með stóra hluti landsins undir merkjum friðlanda (og þjóðgarða) og þar starfa þegar um 100 manns.

Ég hef komið á friðlýst svæði þar sem starfsfólk Umhverfisstofnunar voru að vakta og þar var mér tekið vel, boðið góðan dag og mætt með brosi en slíkt hef ég því miður ekki upplifað í Vatnajökulsþjóðgarði.

Þegar ég kem inn á vinsælustu svæði Vatnajökulsþjóðgarðs á borð við Jökulsárlón blasa við mér risastór skilti sem skyggja á útsýnið og á þessum skiltum eru aðallega listar yfir ýmsa hluti sem eru bannaðir á svæðinu. Ég hef oft á tilfinningunni að ég sé óvelkominn, svipað og ég væri kominn inn fyrir afgreiðsluborðið í viðskiptabankanum mínum þegar ég kem inn á viss svæði hans.

Nú virðist vera miklar breytingar á þar sem stækkandi hluti heimsins virðist vera að sækja landið heim nú síðustu ár og margir þeirra í sama tilgangi og íslendingarnir sem ég nefndi hér í byrjun kaflans. Þetta tel ég vera rót málsins og finnst mér við Íslendingar vera dálítið eins og eins konar slökkvilið að reyna að gera hvað við getum til að missa þetta ekki úr böndunum. Á sama tíma er talað um að Hálendisþjóðgarður sé einskonar töfravopn sem við getum notað í endurreisn erfiðleikanna eftir heimsfaraldurinn því það að eiga stærsta þjóðgarð heimsálfunnar hafi svo mikið aðdráttarafl að allt fyllist hér strax af ferðamönnum.

Er það virkilega það sem við viljum? Er það að „Ísland, stórasta land í heimi“ eigi nú líka stærsta þjóðgarð heimsálfunnar og ætti því auðvitað að fá flesta ferðamenn álfunnar í leiðinni, enda nóg pláss á okkar víðernum.

Ég fæ ekki betur séð en að fjöldi ferðamanna hér hafi verið komið um og yfir þolmörk þegar hæst lét og mörg svæði orðin ansi illa útleikin eftir ágang fjöldans. Þá er ekki talað um hvernig upplifunin er.

Er þá ekki betra að beina flestum ferðamönnum í Vatnajökulsþjóðgarð áfram, á sama tíma og hann aðlagar sig betur að landinu sem hann byggir á og byggir upp traust og tengsl við fólkið í landinu sem mér hefur reyndar heyrst hafa verið að snúa til betri vegar á allra síðustu misserum?

Við eigum að sjálfsögðu að halda áfram að vernda náttúruna og víðernin með þeim friðlöndum sem við þegar eigum og halda fjölda ferðamanna á þeim stað að við getum tekið vel á móti þeim, sinnt þeim sem skyldi og að upplifun þeirra sé eins og við viljum sjálf, að komast í tæri við náttúru án óþarfa inngripa yfirvalda. Það tel ég ekki gert með að stíga fram með stórum orðum og segjast vera með stærsta þjóðgarð heimsálfunnar, ég hræðist að ástandið verði þá enn verra en þegar það lét sem hæst hér fyrir örfáum árum og umræðan meðal ferðamannana var að ísland væri bæði óhemju dýrt og einnig að hér væri allt svo fullt af ferðamönnum að ekki væri þverfóta á vinsælu stöðunum.

Að lokum kemur smá heilabrot:

Stendur ákvæðið „þjóð“ í þjóðgarði fyrir íslensku þjóðina, stendur það gegn þjóðinni eða stendur það fyrir þjóðverja? Mér þætti ótrúlegt að það standi fyrir þjóðverja þar sem það eru mun fleiri frá öðrum löndum en Þýskalandi að ferðast hingað þó þeir hafi verið mest áberandi fyrir þónokkrum árum, en eftir standa tveir möguleikar og ég er ekki viss um hvor á við.

Kær kveðja, og gangi ykkur vel að finna út hvað sé best fyrir land og þjóð.

Virðingarfyllst,
Guðmundur Freyr Jónsson

Góðan daginn

Undirritaður hefur tekið þátt í umræðum um hálendisþjóðgarð bæði á breiðum og sértækum grunni. Hann óskar eftir tækifæri til að koma fyrir nefndina og tala fyrir sjónarmiðum hálendisjarða og þá sérstaklega Stafafells í Lóni.

a) Í þjóðgarðsmálum almennt hef ég talað fyrir neti láglendisþjóðgarða við hringveg. Þeir hefðu starfsstjórn þeirra sem bera hag lands af ástríðu en eru á jafnræðisgrunni gagnvart Þjóðgarðastofnun. Móttökumiðstöðvar væru í byggð en vistvænar samgöngur og stígár liggja til fjalla.

b) Undirritaður hefur lagt mikla áherslu á að Stafafell í Lóni haldist sem landfræðileg, söguleg og útivistarleg heild. Jörðin var seld af ríkinu 1912 miðað við vatnaskil og jökulár. 1976 semja landeigendur við Náttúruvernd ríkisins um friðlýsingu jarðarinnar. 1997 vinna landeigendur heildstæða stefnjmörkun í útivistar og ferðamálum fyrir jörðina í samvinnu við Umhverfisstofnun og sveitarfélagið. Nú hafa verið byggðir upp innviðir fyrir eitt stærsta útivistarsvæði landsins. Skálar, brýr, stígar. Síðasta sumar kláraðist meginleið um Víðidal, Kollumúla og Eskifell. Austurstræti Stafafelli. Eitt sfórkostlegasta og fjölbreytilegasta þversnið íslenskrar náttúru.

Landeigendur hafa áhuga á að jörðin í heild eða fjalllendi hennar verð þjóðgarður en í ríkari mæli á eigin forsendum. Ríkinu hefur verið boðið fjallendið til kaups til að halda náttúrufarslegri heild. Hinn möguleikinn er að hjálpa landeigendum að byggja upp upplýsinga og móttökumiðstöð við hringveg. Semja um málið inn á fjárlög líkt og rekstur menningarmiðstöðva á landsbyggðinni.

Með kærri kveðju

Gunnlaugur B Ólafsson

Góðan dag

Ég er búinn vera þeirrar gæfu aðnjótandi að ferðast á hálendinu í 47 ár bæði fótgangandi og á alskonar faratækjum og hef á þeim tíma séð umtalsverða breytingar til batnaðar
í umgengni og utanvega akstri sem nú er hverfandi. Það er engin ástæða til að gera breytingar á því góða fyrirkomulagi sem verið hefur og reynst mjög vel og góð sátt er um,
því er miðhálendis þjóðgarður óþarfur og í lítilli sátt. Margir hafa komið að því verki að bæta umgengni á hálendinu svo sem björgunarsveitir, ferðaklúbbar, sveitafélög, bændur,
ræktunar félög, ferðaþjónustu fyrirtæki og allskonar sjálfboðaliðar og fæstir hafa þegið laun fyrir sína vinnu. Reynslan af Vatnjökulþjóðgarði er ekki til fyrirmyndar og engar líkur
á að nýr fyrirhugaður miðhálendis þjóðgarður verði betur úr garði gerður, Þegar hafa umtalsverðar skerðingar á ferðafrelsi verið gerðar án nokkurra haldbærra raka á svæðum
sem hafa verið ekinn í tugi ára án vandræða, einnig hefur akstur á jöklum og snæviþöktu landi verð bannaður þó ekki hljótist af því nokkrar skemmdir og á það við um friðlönd
og þjóðgarða
Umhverfisráðherra er reyna að þvinga miðhálendis frumvarpið í gegnum alþingi í einhverjum hrossakaupum, frumvarpið er vanhugsað og illa unnið.
Vona að sem flestir þingmenn átti sig á því að ítil sátt og lítið sem ekkert samráði verið haft við þá aðila er málið varðar.
Umhverfisráðherra ætla að færa ráðherra og stjórn garðsins einræðisvöld í þjóðgarðinum sem þeir geta svo stjórnað að eigin geðþótta.
Svo á þessi miðhálendis þjóðgarður að vera svo mikið gróðadæmi sem auðvitað á að fást með því að fylla hálendið af túristum og rukka svo grimmt
eru Íslendingar til í að hafa hálendið eins og Gullfoss og Geysi ég er ekki til í þetta LÁTUM EKKI RÆNA HÁLENDINU AF OKKUR UM HÁBJARTAN DAG

Halldór Jóhannesson
Kt: 1309535739
Ásakór 12
203 Kópavogur

Halldór Kvaran
Giljasel 1
109 Reykjavík

Reykjavík 28.01.2021

Umsögn um:

151. Löggjafarþing - 369. mál Lagafrumvarp – Hálendisþjóðgarður

Undirritaður leyfir sér með þessu bréfi, að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri við ofangreint frumvarp.

Almennt má benda á þrjú atriði sem teljast vanreifuð og er Umhverfis- og samgöngunefnd hvött til að leita skýringa á þessum atriðum áður en frumvarpið verður afgreitt úr nefndinni:

- Í frumvarpinu er vitnað í lög um þjóðlendur og með þeim verði friðlýst að lágmarki það svæði sem nú eru þjóðlendur.
- Hins vegar er ekki nægilega vel skýrt hvernig samþætting verði á starfsemi og hlutverki yfirstjórnar þjóðlendunnar annars vegar og stjórnar þjóðgarðsins hins vegar.
- Eins vekur undrun hve þröng umræða er um sjálfbærni og að stiklað fram hjá hlutverki og möguleikum varðandi orkunýtingu á væntanlegu svæði. Er þetta sérstaklega bagalegt í ljósi þess hve mikilvæga orkunýtingin er í samhengi við sjálfbærni íslensk samfélags.

Hvað varðar einstakar greinar frumvarpsins vill undirritaður benda á eftirfarandi:

Í 5. mgr, 3. gr. (markmið) er fjallað um „efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins". Í ljósi þess hve samfélagslega mikilvæg ferðaþjónusta er, þá vekur furðu að þarna skuli eingöngu vera fjallað um starfsemi utan þjóðgarðsins en ekki innan. Eðlilegt verður að teljast að lögin hafi skýr markmið varðandi starfsemi innan þjóðgarðsins.

Í 20. grein er síðan fjallað um starfsemi innan þjóðgarðsins. Athygli vekur að hvergi er fjallað um þá starfsemi sem þegar er á svæðinu, t.d. ferðaþjónustu og réttarstöðu þeirra sem þar hafa staðið í rekstri um áratuga skeið. Undirritaður telur að skýra verði hver staða rekstraraðila sem eru og hafa verið með rekstur á svæðinu, komi til þess að lögin verði samþykkt.

Í 31. grein eru taldar þær reglugerðir sem ráðherra ber að setja, alls átta reglugerðir - og þær sem honum er heimilt að setja, alls 9 reglugerðir. Í fljótu bragði fela þessar kvaðir og heimildir til reglugerðarútgáfu í sér framsal valds til ráðherra og eykur óvissu varðandi framkvæmd laganna. Undirritaður leyfir sér því að spyrja hvort ekki sé eðlilegra að óvissu sé eytt varðandi framkvæmd laganna, með því að skilgreina í lögunum hvernig framkvæmd þeirra sé hugsuð, en með svona víðtækum heimildum til stjórnunar gegnum reglugerðir.

Í ljósi samantektarinnar í 31 grein og þeirrar óvissu sem núverandi orðalag og útfærsla ber með sér, þá vill undirritaður vekja athygli nefndarinnar á eftirfarandi atriðum:

- Meðal þeirra raka sem færð eru fyrir þjóðgarðsvæðingu miðhálendisins er nefnt að 8% þjóðarinnar ráði yfir nýtingu og skipulagi á yfir 40% landsins og er þar væntanlega átt við mannfjölda í þeim sveitarfélögum sem eiga land að væntanlegum þjóðgarði sem hlutfall af íbúafjölda landsins alls. Reglugerðarheimildirnar færa ráðherra þjóðgarðsins og þá með honum forstjóra Þjóðgarðsins og þjóðgarðsvörðum sem þurfa ekki að vera fleiri en sjö,

bróðurpart þeirra valda sem sveitarstjórnirnar hafa í dag. Þarna er því mikið vald til hóps sem samanstendur af einum átta einstaklingum og umtalsvert lægra hlutfall en 8%. Miðað við núverandi stöðu hefði enginn þessara 1 og 8 umboð kjósenda.

- Í frumvarpinu er fjallað um hefðbundnar nytjar og þær skilgreindar í 22. grein frumvarpsins. Hugtakið Nytjaréttarhafi er hins vegar ekki skilgreint, sem opnar fyrir þann möguleika að þeir sem svæðinu stjóri horfi eingöngu til 22. greinar. Nú vill svo til að til dæmis hefur Fannborg ehf í Kerlingarfjöllum rekið ferðaþjónustufyrirtæki sem hefur byggt sína starfsemi á gisti- og veitingaþjónustu ásamt afþreyingu á stað innan þjóðlendunnar í tæp 60 ár eða frá ágústbyrjun 1961. Spurt er hvað þurfi til að starfsemi eða nytjar teljist hefðbundin? Ennfremur að benda á nauðsyn þess að staða ferðaþjónustunnar og rekstraraðila innan þeirrar greinar sé skýrð í lögunum.

- Og aftur með tilvísun í samantektina í grein 31, þá má benda á þá hættu sem felst í því uppleggi sem byggt er á varðandi mismunun gesta í þjóðgarðinum, sem dæmi má nefna ferðamáta og atferli eða nýtingu. Eðlilegt má teljast að löggjafinn tryggi jafnræði bæði hvað varðar ferðamáta og þátttöku gesta í rekstri svæðisins.

    1. Hvað ferðamátann varðar, þá má benda á þessa setningu í 20. grein frumvarpsins: „Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins". Vert er að benda á að öll umferð manna er álag á landið, því ætti að tryggja að öll boð og bönn séu á grundvelli jafnræðis og án mismununar eftir ferðamáta, þeas hvort farið er fótgangandi, ferðast á hestum eða faratækjum með eða án vélbúnaðar. Þannig er erfitt að sjá að hægt sé að takmarka akstur vélknúins ökutækis sem skilur eftir sig hjólför sem hverfa innan árs en leyfa umferð gangandi manna eða hjólandi sem sama gildir um.

    2. Hvað þátttöku í rekstri svæðisins varðar, þá bendir undirritaður á að hvergi er rætt um fjármögnun, né nauðsyn þess að tryggt sé að allir þeir sem landið og gæði þess nýta leggi sinn skerf til reksturs svæðisins. Með öðrum orðum að gjaldtaka leggist jafnt á alla nýtingu - hvort sem um er að ræða umferð eða athafnir þeirra sem um svæðið ferðast, einir eða í hópum og óháð ferðamáta, beitar eða veiðinytjar. Þótt ég vænti þess að þetta atriði verði meginathugasemd ferðaþjónustunnar, þá tel ég mér skylt að minnast á þetta atriði í minni umsögn.

Að lokum leyfi ég mér að benda á að nú þegar njóta stór svæði á miðhálendinu verndar af einhverju tagi, að mínu mati væri mun nærtækara að samræma rekstur þessara svæða og þróa betur, áður en farið er í svo umfangsmikla kerfisbreytingu eins og lagt er upp með í frumvarpinu.

Það er erfitt að sjá hagræði þess að færa umsýslu á hluta afréttarsvæði bænda frá Skjálfandafljóti til vesturs um Þingeyjar- Eyjafjarðar-, Skagafjarðar, Húnavatns- Mýra- og Árnessýsla undir stofnun sem gæti eins verið staðsett í þéttbýli, langt frá svæðinu.

Mikilvægi þess að vel takist til um þessa löggjöf er því undirstrikað og hvatt til þess að frumvarpið verði ekki afgreitt af nefndinni fyrir en viðunandi endurbætur hafa átt sér stað á því og almenn sátt hefur náðst.

Virðingarfyllst
Halldór Kvaran

Hálendisþjóðgarður og einsleitur vinahópur á facebook

Fyrir 20 árum gerði ég og vinahópur minn í samstarfi við Hjálparsveit Skáta í Garðabæ heimildamynd um flúðasiglingu (‚rafting') gegnum Dimmugljúfur. Á þessum tíma var umræðan um Kárahnjúkavirkjun, stærstu stíflu og miðlunarlón í Evrópu í hámarki. Ómar Ragnarsson vann stórvirki í að fræða okkur Íslendinga um hálendið okkar og benti meðal annars á að fyrir Kárahnjúkavirkjun áttum við stærsta ósnortna víðerni Evrópu. Við vorum álíka hlutlausir og Ómar enda allur hópurinn útivistarfólk sem brann fyrir náttúru landsins og hálendinu sérstaklega. Á þeim tveimur áratugum sem liðnir eru hefur vinum mínum fjölgað – sérstaklega ‚facebook-vinum' – og þar sem líkur sækir líkan heim þá eru þeir nær allir mikið útivistarfólk sem virkilega elskar Ísland og hálendið sérstaklega. Þetta er fólk sem nýtur útivistar á allan mögulegan hátt; gönguferðir, fjallaskíðun, jeppa- og vélsleðaferðir, á fjallahjólum, hestum, sigla á kajak, ljósmyndaferðir o.fl. Vinahópur minn samanstendur af hjálparsveitarfólki, leiðsögumönnum, fjallgöngufólki, skíðafólki, meðlimum í F4x4 og Landssamtökum vélsleðamanna o.s.fr. Hvernig má það þá vera að nú rignir yfir mig áskorunum frá þessum sömu vinum, kunningjum og kollegum um að skrifa undir mótmæli gegn hálendisþjóðgarði? Það sem virðist sameina vini mína gegn áformum um hálendisþjóðgarð er reynslan af þjóðgörðunum okkar, sérstaklega Vatnajökulsþjóðgarði. Þótt enginn efist um að markmiðið með þjóðgarðinum sé göfugt þá felast vandamálin í stjórnun og framkvæmd, auk þess sem eignarhald og ábyrgð á þjóðgarðinum haldast ekki í hendur. Sífellt fleiri boð og bönn, báknið stækkar og stækkar með tilheyrandi kostnaði og ferðafrelsið skerðist meir og meir. Það er í grunninn það sem hinir ástríðufullu útivistarvinir mínir eru á móti. Þeir eru ekki á móti vernd hálendisins – allt þetta fólk elskar landið okkar, ber mikla virðingu fyrir því og er náttúruverndarfólk. Þegar allt þetta fólk á móti hálendisþjóðgarði, þá ættum við sem samfélag að staldra við, hlusta, ræða málin og finna betri lausn. Hér eru dæmi um nokkrar umdeildar ákvarðanir:

- Samkvæmt frumvarpinu mun skipun í stjórn hálendisþjóðgarðsins þýða að yfir 90% landsmanna verða áhrifalítið eða áhrifalaus um þessa þjóðareign, eins og er nú með stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Þetta er vegna þess að meirihluti stjórnarmanna er skipaður af fámennum sveitarfélögum á jöðrum þjóðgarðsins.
- Þessi stjórnunarhalli leiðir til margra furðulegra fjárhagslegra ákvarðanna, til dæmis byggingu á á gestastofu í afdal fyrir 600 milljónir króna sem nýtist aðeins að sumri til.
- Það er bannað að sigla á kajak á Þingvallavatni innan þjóðgarðs. Hvern truflar hljóðlaus róður kajakræðara?
- Það er bannað að hjóla stíginn frá Dettifossi í Hljóðakletta og Ásbyrgi – nema eina helgi í september. Það væri hægt að tryggja öryggi og ánægju allra án þess að bara loka og banna.
- Það átti að banna að aka merktan jeppaslóða gegnum Vonarskarð – sem liggur yfir gróðurlausa sanda, langt frá háhitasvæðinu sem á að vernda og aftur má ekki trufla göngufólkið á gönguleiðinni sem er líka langt frá slóðanum. Hér er SAMÚT (Samtök Útivistarfélaga) að vinna að sáttalausn.
- Umhverfisstofnun var að reyna að banna akstur á snjó á stórum svæðum á Fjallabaki en útivistarfélögin náðu sem betur að stoppa það af. Þarna endurspeglast líka mikill stjórnunarhalli; frjáls félagasamtök með sjálfboðaliða að kljást við launaða ríkisstarfsmenn.
- Vatnajökulsþjóðgarður hefur sett á kvótakerfi á ferðaþjónustufyrirtæki í þjóðgarðinum og rukkar gjöld fyrir aðgangsstýringu. Þetta er ekki alslæm hugmynd en nokkuð umdeild.
- Frumvarpið um Hálendisþjóðgarð ver ekki hálendið fyrir frekari virkjunarframkvæmdum.
- Frumvarpið mætti innhalda vörn fyrir gróður, jarðveg og gamlar þjóðleiðir til dæmis.

Allir vinir mínir eru á móti núverandi frumvarpi um Hálendisþjóðgarði og hafa fleiri ástæður en hér eru upptaldar. Þegar hæstvirtur umhverfisráðherra segir að hann telji stuðning við frumvarpið almennan og víðtækan, þá tel ég að hann eigi annan vinahóp en ég – en hans vinahópur sé jafn einsleitur og minn. Við þurfum að eiga samræður við þá sem hafa aðra sýn og eru ekki sammála.

Hálendið er sameign okkar allra og því er þetta frumvarp gríðarlega mikilvægt, of mikilvægt til að vanda ekki betur til verka og byggja ekki upp betri sátt.

Með von og virðingu
Haukur Parelius
Eigandi ferðaþjónustufyrirtækis, fyrrverandi hjálparsveitarkall, áhugaljósmyndari, útivistarfrík og náttúruunnandi.

Haukur Parelius - 'Hawk'
Proprietor & driverguide

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar

26. janúar 2021

Þskj. 461-369. mál, frv. til l. um Hálendisþjóðgarð

Stjórn Hestamannafélagsins Gnýfara, Ólafsfirði tekur heilshugar undir Umsögn Landssambands hestamannafélaga

1. Almennar athugasemdir

Landssamband hestamannafélaga eru samtök um 12.500 hestamanna. Hestamenn eru fjölbreyttur hópur fólks sem deilir áhuga á íslenska hestinum og íslenskri náttúru. Hestamenn eru upp til hópa náttúruunnendur og bera virðingu fyrir landinu. Sumir stunda hestamennsku sína mest út frá hesthúsabyggðum að vetri til, hjá öðrum hverfist hestamennskan um ferðamennsku á sumrin, enn aðrir stunda hestamennsku allt árið. Stór hluti hestamanna ferðast um hálendið á hestum sínum á sumrin, í lengri og styttri ferðum, til að njóta náttúru og víðernis hálendisins. Hópferðir á hestum um hálendið er mikilvægur hluti af hestamennsku margra hestamanna.

Allt frá landnámi Íslands hefur verið umferð á hestum um hálendið. Reiðgötur mynduðust með tímanum þar sem hentugast þótti að ríða með tilliti til landslags og vatnalaga og urðu að þeim þjóðleiðum sem við þekkjum í dag. Á síðari tímum hafa ýmsar fornar reiðleiðir lokast vegna þeirra takmarkana sem landnýting setur. Fornar reiðleiðir á hálendinu eru hluti af dýrmætum menningararfi okkar sem ber að varðveita. Umferð hestamanna um miðhálendið hefur aukist jafnt og þétt síðustu ár og æ fleiri hestamenn fara í lengir eða styttri ferðir um hálendið á hestum sínum á sumrin. Segja má að myndast hafi eins konar hefðarréttur hestamanna fyrir óheftum aðgangi að fjölförnustu reiðleiðunum.

Landssamband hestamannafélaga heldur utan um Kortasjá LH (map.is/lh) í samstarfi við Loftmyndir ehf., þar sem skráðar eru viðurkenndar reiðleiðir á Íslandi. Þannig hafa hestamann skilgreint, skráð og haldið utan um þá vegi og slóða sem sannarlega eru reiðleiðir og ber að varðveita og tryggja að verði reiðleiðir áfram.

Almannaréttur á sér langa hefð á Íslandi og helgast af því viðhorfi að náttúra Íslands sé sameiginleg gæði landsmanna sem öllum sé jafnfrjálst að njóta, mikilvægt er að standa vörð um þennan rétt, en honum fylgir jafnframt skylda til að ganga vel um landið.

Í lögum um Náttúruvernd (60/2013) er getið um heimild almennings til að ferðast um landið í lögmætum tilgangi og heimild ríðandi manna til að ferðast um landið að uppfylltum skilyrðum um að ganga vel um náttúruna og fylgja eins og kostur er skipulögðum reiðstígum.

Hestamenn óttast að með stofnun Hálendisþjóðgarðs verði aðgegni og frelsi hestamanna að hálendinu skert, aðgengi sem hefur verið til staðar frá landnámi. Reynsla hestamanna af þeim þjóðgörðum sem þegar eru til staðar sýna að hömlur eru settar á ferðir hestahópa um þjóðgarða. Ef þær reglugerðir sem gilda munu um Hálendisþjóðgarðinn verða byggðar á þeim reglugerðum sem gilda um Vatnajökulsþjóðgarð þá verður að taka tillit til þess að umferð hestahópa um miðhálendið, sérstakalega vesturhluta hálendisins, er allt önnur og meiri og á sér ríkari hefð en í Vatnajökulsþjóðgarði. Leiðir um svæði eins og Kjöl, Sprengisand og Fjallabak og eru frábrugðnar öðrum landsvæðum hvað varðar umferð hestamanna og þá góðu aðstöðu sem þar hefur verið byggð upp með umferð hestahópa í huga.

Tryggja verður aðkomu fulltrúa hestamanna að stefnumörkun og uppbyggingu Hálendisþjóðgarðs til að verja ferðafresli hestamanna um þjóðleiðir og þær reiðleiðir sem skilgreindar eru í Kortasjá, eins og verið hefur.

2. <u>Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins</u>

Athugasemdir við. 3. gr. frv.

> „Markmið Hálendisþjóðgarðs er m.a. að „vernda náttúru og sögu [...] og menningarminjar...“
>
> „Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningar og sögu þjóðgarðsins
> Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.
> Stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.“

Markmið Hálendisþjóðgarðs eru göfug. Fornar reiðleiðir er hluti af menningarminjum okkar og ber að varðveita og halda opnum eins og hefð er fyrir.
Eitt af meginmarkmiðum er að stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins. Því ber að tryggja að umferð hestamanna verði leyfð um reiðleiðir og vegi hálendisins eins og verið hefur.

Athugasemdir við 8. gr. frv. og 11. gr.

> Um stjórn Hálendisþjóðgarðs og fulltrúar Umdæmisráðs.
>
> „Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: **útivistarsamtökum**, umhverfisverndarsamtökum, Bændasamtökum Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins og Samtökum ferðaþjónustunnar.“

Mjög óljóst er við hvað er átt þegar talað er um að „útivistarsamtök“ tilnefni fulltrúa í stjórn Hálendisþjóðgarðs og í hvert umdæmisráð. Þarna vantar skilgreiningu á hugtakinu útivistarsamtök. Tryggja þarf aðgengi fulltrúa hins almenna hestamanns í ofangreindum stjórnum og ráðum.

Athugasemdir við 14. gr. frv.

> Um stjórnunar- og verndaráætlun
>
> „Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum.“

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að III. kafli um Stjórnunar og verndaáætlun sé efnislega samhljóða hliðstæðum ákvæðum í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.
Aðgengi hestamanna um Vatnajökulsþjóðgarð sætir talsverðum takmörkunum. Reynsla hestamanna ef Vatnajökulsþjóðgarði hefur vakið menn til umhugsunar um að álíka takmarkanir muni gilda um Hálendisþjóðgarð sem hestamönnum hugnast ekki. Umferð hestamanna um miðhálendið er mun meiri og en um Vatnajökulsþjóðgarð og mikil uppbygging átt sér stað með hestaferðahópa í huga.

Athugasemdir við 18. gr. frv. og 31. gr. frv.

> Um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði
>
> „Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi.
> Öllum er skylt að ganga vel um náttúru Hálendisþjóðgarðs og menningarminjar og sýna ýtrustu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt. Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum.

> Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum. Þá er heimilt að setja reglugerð um köfun og aðra útivistarstarfsemi innan Hálendisþjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúru og öryggi fólks.“
>
> Ráðherra skal setja í reglugerðir nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þ.m.t. um:
>
> „Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarði, sbr. 3. mgr. 18. gr.“

Gert er ráð fyrir að ráðherra muni setja reglur um m.a. umferð ríðandi vegfarenda um Hálendisþjóðgarðinn. Mikilvægt er að fyrir liggi drög að slíkri reglugerð svo vitað sé hvers konar reglna sé að vænta um umferð innan þjóðgarðsins. Heimild ráðherra til að setja reglugerð um dvöl, umgengni og umferð um þjóðgarðinn virðist galopin og tryggja þarf aðkomu hagmunahópa að undirbúningsvinnu fyrir slíka reglugerð.

Athugasemdir við 25. gr. frv.

> „Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef lokun er nauðsynleg af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta.“

Heimild þjóðgarðsvarðar til að loka einstökum svæðum virðist vera nokkuð opin. Tryggja verður að ekki komi til lokana vegna geðþóttaákvarðana einstaklinga. Umferð hestamanna um hálendið er samofin sögu þjóðar frá örófi alda og hestamenn vilja að tryggt sé að réttur ríðandi umferðar verði óskertur og ekki háður valdi og leyfisveitingum þjóðgarðsvarðar eða annarra embættismanna hverju sinni.

Virðingarfyllst.
Stjórn Gnýfara.

3. Afstaða Landssambands hestamannafélaga

Landssambandi hestamannafélaga er umhugað um friðun og vernd náttúru og menningarverðmæta á miðhálendi Íslands.

Landssamband hestamannafélaga hefur þó verulegar áhyggjur af því að stofnun Hálendisþjóðgarðs hafi í för með sér íþyngjandi hömlur á ferðafrelsi og aðgengi hestamanna um hálendið og fornar þjóðleiðir sem ber að varðveita og þannig verði gengið á hefðarrétt hestamanna til að ferðast um hálendið. Enn er mörgum spurningum ósvarað um reglugerðir sem á eftir að semja til dæmis um umferð og dvöl á hálendinu.

Landssamband hestamannafélaga gerir kröfu um að samráð verði haft við hestamenn um aðgang ríðandi umferðar um Hálendisþjóðgarðinn og tryggja verður aðkomu almennra hestamanna að ákvörðunartöku, stefnumörkun og uppbyggingu Hálendisþjóðgarðs.

Landssamband hestamannafélaga leggst gegn samþykkt þessa frumvarps að svo stöddu og telur of mörgum spurningum ósvarað.

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar

01. febrúar 2021

Þskj. 461-369. mál, frv. til l. um Hálendisþjóðgarð

Umsögn Hestamannafélagsins Hrings Dalvík

1. Almennar athugasemdir

Hestamannafélagið Hringur telur rúmlega 170 hestamann. Innan Hrings er fjölbreyttur hópur fólks sem deilir áhuga á íslenska hestinum og íslenskri náttúru. Hestamenn eru upp til hópa náttúruunnendur og bera virðingu fyrir landinu. Sumir stunda hestamennsku sína mest út frá hesthúsabyggðum að vetri til, hjá öðrum hverfist hestamennskan um ferðamennsku á sumrin, enn aðrir stunda hestamennsku allt árið. Stór hluti hestamanna ferðast um hálendið á hestum sínum á sumrin, í lengri og styttri ferðum, til að njóta náttúru og víðernis hálendisins. Hópferðir á hestum um hálendið er mikilvægur hluti af hestamennsku margra hestamanna.

Allt frá landnámi Íslands hefur verið umferð á hestum um hálendið. Reiðgötur mynduðust með tímanum þar sem hentugast þótti að ríða með tilliti til landslags og vatnalaga og urðu að þeim þjóðleiðum sem við þekkjum í dag. Á síðari tímum hafa ýmsar fornar reiðleiðir lokast vegna þeirra takmarkana sem landnýting setur. Fornar reiðleiðir á hálendinu eru hluti af dýrmætum menningararfi okkar sem ber að varðveita. Umferð hestamanna um miðhálendið hefur aukist jafnt og þétt síðustu ár og æ fleiri hestamenn fara í lengir eða styttri ferðir um hálendið á hestum sínum á sumrin. Segja má að myndast hafi eins konar hefðarréttur hestamanna fyrir óheftum aðgangi að fjölförnustu reiðleiðunum.

Landssamband hestamannafélaga heldur utan um Kortasjá LH (map.is/lh) í samstarfi við Loftmyndir ehf., þar sem skráðar eru viðurkenndar reiðleiðir á Íslandi. Þannig hafa hestamenn skilgreint, skráð og haldið utan um þá vegi og slóða sem sannarlega eru reiðleiðir og ber að varðveita og tryggja að verði reiðleiðir áfram.

Almannaréttur á sér langa hefð á Íslandi og helgast af því viðhorfi að náttúra Íslands sé sameiginleg gæði landsmanna sem öllum sé jafnfrjálst að njóta, mikilvægt er að standa vörð um þennan rétt, en honum fylgir jafnframt skylda til að ganga vel um landið.

Í lögum um Náttúruvernd (60/2013) er getið um heimild almennings til að ferðast um landið í lögmætum tilgangi og heimild ríðandi manna til að ferðast um landið að uppfylltum skilyrðum um að ganga vel um náttúruna og fylgja eins og kostur er skipulögðum reiðstígum.

Hestamenn óttast að með stofnun Hálendisþjóðgarðs verði aðgegni og frelsi hestamanna að hálendinu skert, aðgengi sem hefur verið til staðar frá landnámi. Reynsla hestamanna af þeim þjóðgörðum sem þegar eru til staðar sýna að hömlur eru settar á ferðir hestahópa um þjóðgarða. Ef þær reglugerðir sem gilda munu um Hálendisþjóðgarðinn verða byggðar á þeim reglugerðum sem gilda um Vatnajökulsþjóðgarð þá verður að taka tillit til þess að umferð hestahópa um miðhálendið, sérstakalega vesturhluta hálendisins, er allt önnur og meiri og á sér ríkari hefð en í Vatnajökulsþjóðgarði. Leiðir um svæði eins og Kjöl, Sprengisand og Fjallabak og eru frábrugðnar öðrum landsvæðum hvað varðar umferð hestamanna og þá góðu aðstöðu sem þar hefur verið byggð upp með umferð hestahópa í huga.

Tryggja verður aðkomu fulltrúa hestamanna að stefnumörkun og uppbyggingu Hálendisþjóðgarðs til að verja ferðafrelsi hestamanna um þjóðleiðir og þær reiðleiðir sem skilgreindar eru í Kortasjá, eins og verið hefur.

2. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Athugasemdir við. 3. gr. frv.

> „Markmið Hálendisþjóðgarðs er m.a. að „vernda náttúru og sögu [...] og menningarminjar...“
>
> „Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningar og sögu þjóðgarðsins
> Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.
> Stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.“

Markmið Hálendisþjóðgarðs eru göfug. Fornar reiðleiðir er hluti af menningarminjum okkar og ber að varðveita og halda opnum eins og hefð er fyrir.
Eitt af meginmarkmiðum er að stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins. Því ber að tryggja að umferð hestamanna verði leyfð um reiðleiðir og vegi hálendisins eins og verið hefur.

Athugasemdir við 8. gr. frv. og 11. gr.

> Um stjórn Hálendisþjóðgarðs og fulltrúar Umdæmisráðs.
>
> „Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: **útivistarsamtökum**, umhverfisverndarsamtökum, Bændasamtökum Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins og Samtökum ferðaþjónustunnar.“

Mjög óljóst er við hvað er átt þegar talað er um að „útivistarsamtök“ tilnefni fulltrúa í stjórn Hálendisþjóðgarðs og í hvert umdæmisráð. Þarna vantar skilgreiningu á hugtakinu útivistarsamtök. Tryggja þarf aðgengi fulltrúa hins almenna hestamanns í ofangreindum stjórnum og ráðum.

Athugasemdir við 14. gr. frv.

> Um stjórnunar- og verndaráætlun
>
> „Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum.“

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að III. kafli um Stjórnunar og verndaáætlun sé efnislega samhljóða hliðstæðum ákvæðum í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.
Aðgengi hestamanna um Vatnajökulsþjóðgarð sætir talsverðum takmörkunum. Reynsla hestamanna af Vatnajökulsþjóðgarði hefur vakið menn til umhugsunar um að álíka takmarkanir muni gilda um Hálendisþjóðgarð sem hestamönnum hugnast ekki. Umferð hestamanna um miðhálendið er mun meiri en er um Vatnajökulsþjóðgarð og mikil uppbygging átt sér stað með hestaferðahópa í huga.

Athugasemdir við 18. gr. frv. og 31. gr. frv.

> Um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði
>
> „Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi.
> Öllum er skylt að ganga vel um náttúru Hálendisþjóðgarðs og menningarminjar og sýna ýtrustu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt. Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum.

> Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum. Þá er heimilt að setja reglugerð um köfun og aðra útivistarstarfsemi innan Hálendisþjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúru og öryggi fólks."
>
> Ráðherra skal setja í reglugerðir nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þ.m.t. um:
>
> „Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarði, sbr. 3. mgr. 18. gr."

Gert er ráð fyrir að ráðherra muni setja reglur um m.a. umferð ríðandi vegfarenda um Hálendisþjóðgarðinn. Mikilvægt er að fyrir liggi drög að slíkri reglugerð svo vitað sé hvers konar reglna sé að vænta um umferð innan þjóðgarðsins. Heimild ráðherra til að setja reglugerð um dvöl, umgengni og umferð um þjóðgarðinn virðist galopin og tryggja þarf aðkomu hagsmunahópa að undirbúningsvinnu fyrir slíka reglugerð.

Athugasemdir við 25. gr. frv.

> „Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef lokun er nauðsynleg af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta."

Heimild þjóðgarðsvarðar til að loka einstökum svæðum virðist vera nokkuð opin. Tryggja verður að ekki komi til lokana vegna geðþóttaákvarðana einstaklinga. Umferð hestamanna um hálendið er samofin sögu þjóðar frá örófi alda og hestamenn vilja að tryggt sé að réttur ríðandi umferðar verði óskertur og ekki háður valdi og leyfisveitingum þjóðgarðsvarðar eða annarra embættismanna hverju sinni.

3. <u>Afstaða Hestamannafélagsins Hrings</u>

Hringsfélugum ásamt öðrum hestamönnum er umhugað um friðun og vernd náttúru og menningarverðmæta á miðhálendi Íslands.

Hestamannafélagið Hringur hefur þó verulegar áhyggjur af því að stofnun Hálendisþjóðgarðs hafi í för með sér íþyngjandi hömlur á ferðafrelsi og aðgengi hestamanna um hálendið og fornar þjóðleiðir sem ber að varðveita og þannig verði gengið á hefðarrétt hestamanna til að ferðast um hálendið. Enn er mörgum spurningum ósvarað um reglugerðir sem á eftir að semja til dæmis um umferð og dvöl á hálendinu.

Hestamannafélagið Hringur gerir kröfu um að samráð verði haft við hestamenn um aðgang ríðandi umferðar um Hálendisþjóðgarðinn og tryggja verður aðkomu almennra hestamanna að ákvörðunartöku, stefnumörkun og uppbyggingu Hálendisþjóðgarðs.

Hestamannafélagið Hringur leggst gegn samþykkt þessa frumvarps að svo stöddu og telur of mörgum spurningum ósvarað.

Hið íslenska náttúrufræðifélag

Reykjavík, 1 febrúar 2021

Berist til:
Umhverfis og samgöngunefndar Alþingis

Vegna: 369. mál, lagafrumvarp um Hálendisþjóðgarð

Hálendisþjóðgarður

Hið íslenska náttúrufræðifélag fagnaði á sínum tíma yfirlýsingu í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu og lýsir ánægju með starf hinnar þverpólitísku nefndar sem var skipuð til að koma með tillögur og áherslur til grundvallar við stofnun slíks þjóðgarðs. Starf nefndarinnar var umfangsmikið og var allt verklag og samráð til fyrirmyndar enda horft til þeirra fjölmörgu umsagna og athugasemda sem komu fram í samráðsferlinu. Skýrsla nefndarinnar kom svo út í desember 2019 og er aðgengileg á vef Stjórnarráðsins. Á síðasta löggjafarþingi (151. 2020-2021) var svo frumvarp um Miðhálendisþjóðgarð lagt fram á Alþingi í lok nóvember. Málið var tekið til 1. umræðu þann 8. desember og var vísað til Umhverfis og auðlindanefndar þar sem það liggur nú.

Innan marka fyrirhugaðs þjóðgarðs er gríðarstórt landsvæði þar sem er að finna einstaka náttúru og mestu óbyggðu víðerni Evrópu. Í frumvarpinu er lögð til vernd þessa svæðis en jafnframt að aðgangur verði stýrður og afnot svæðisins verði áfram leyfð með sjálfbærni að leiðarljósi.

Með þjóðgarði á hálendi Íslands verður stigið afar mikilvægt og tímabært framfaraskref í náttúruvernd eins og hefur verið rakið í fjölmörgum greinum og öðru efni sem hefur verið birt um málið. Við viljum sérstaklega nefna og taka undir rök sem koma í grein eftir vistfræðingana Hilmar Malmquist og Skúla Skúlason (báðir hjá Náttúruminjasafni Íslands) í Fréttablaðinu 28. jan. s.l. sem ber heitið *Hálendisþjóðgarður í þágu allra* Þar er m.a. fjallað um mikilvægi hálendisins út frá vistfræðilegu gildi (kolefnisbúskap og verndunar lífbreytileika) og hversu brýnt er að stýra nýtingu og stöðugt vaxandi umferð um hálendið til að koma í veg fyrir spjöll á lífríki þessa viðkvæma svæðis. Við tökum líka undir margt sem kemur fram í greininni *Draumurinn um þjóðgarð* eftir Snorra Baldursson, vistfræðing hjá

Landbúnaðarháskóla Íslands frá 23. janúar s.l. í Morgunblaðinu. Þar bendir Snorri m.a. á að þetta svæði er eign þjóðarinnar allrar þar sem um er að ræða þjóðlendur og svæði sem er nú þegar innan þjóðgarðs og því sé vafasamt að sveitarfélögin hafi eins mikil völd og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Fullyrða má að íslendingar séu almennt stoltir af, og þyki vænt um þá stórbrotnu náttúru sem einkennir hálendi Íslands. Í grundvallaratriðum virðast flestir telja stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu vera jákvætt og þarft verkefni en ekki allir sáttir með þá útfærslu sem boðuð er. Leiðinlegt er að verða vitni að mjög neikvæðri umræðu á samfélagsmiðlum þar sem menn hlusta lítið á rök og klifa síendurtekið á sömu atriðunum. Mikið vantar upp á að málin séu rædd af skynsemi og kurteisi.

Málið hefur verið lengi í undirbúningi og að baki liggur gríðarlega viðamikil vinna við að tryggja samráð og aðkomu sem flestra. Líklega er leitun að jafn vel ígrunduðu máli eins og sjá má á vef Stjórnarráðsins þar sem mikið efni liggur frammi.

Hið íslenska náttúrufræðifélag telur farsælt að horfa til þess sem vel hefur tekist. Vatnajökulsþjóðgarður er stór hluti þess svæðis sem fyrirhugaður er undir miðhálendisþjóðgarð. Staðfesting á því hversu dýrmæt náttúra svæðisins er á heimsvísu fékkst þegar Vatnajökulsþjóðgarður komst á heimsminjaskrá UNESCO í júlí 2019. Mikil ábyrgð hvílir á íslendingum að vera handhafi að slíkum verðmætum. Frá því Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður hefur margt áunnist í þágu náttúruverndar á svæðinu. Núverandi fyrirkomulag þar sem umsýsla og stjórnun er að mestu staðbundin hefur að mestu gengið vel, lögð er áhersla á að styrkja tengsl við nærsamfélag og atvinnulíf og þjóðgarðurinn hefur skapað fjöldamörg störf í héraði. Markmið fræðslustarfs í Vatnajökulsþjóðgarði er að stuðla að náttúruvernd og góðri þekkingu á náttúrunni og sögu og fyrir hinn almenna íslending (og aðra gesti). Getur heimsókn í Vatnajökulsþjóðgarð verið á pari við námskeið um náttúru landsins. Vel menntaðir landverðir sjá um vöktun svæða og veita auk þess persónulega leiðsögn eða benda á áhugaverða staði og leiðir, sem jafnvel er hægt að fá rafræna leiðsögn um. Eftirspurn er eftir þeirri þjónustu sem þjóðgarðar veita og skapa þeir öruggan og farsælan starfsvettvang fyrir vel menntað fólk. Hjá Vatnajökulsþjóðgarði starfa nú 34 fastir starfsmenn og þar af eru 30 á starfsstöðvum á landsbyggðinni. Á sumrin bætast við á milli 80-100 tímabundnir starfsmenn til að sinna landvörslu auk margs konar þjónustu og fræðslu. Undanfarin ár hafa verið unnin um 50 ársverk hjá Vatnajökulsþjóðgarði.

Í frumvarpi um Hálendisþjóðgarð er gert ráð fyrir að a.m.k ein megin starfsstöð sé rekin á hverju rekstarsvæði þjóðgarðsins en einnig lagt til að gesta- og þjónustustöðvar séu með starfsemi innan hans. Má því ætla að fyrirhuguð uppbygging og starfsemi slíkra stöðva myndi skapa aðliggjandi sveitarfélögum umtalsverðar tekjur og íbúum þeirra starfsvettvang sem tryggði búsetu og laðaði að ungt og vel menntað fólk.

Hið íslenska náttúrufræðifélag lýsir þó yfir áhyggjum af því að mögulegar heimildir til virkjanaframkvæmda séu á jaðarsvæðum Hálendisþjóðgarðs, eins og kemur fram í frumvarpinu. Félagið telur brýnt að komið verði í veg fyrir allar stórvirkar byggingaframkvæmdir og/eða stækkun virkjana innan þjóðgarðsins. Ekki verði farið í lagningu raflína, vindmyllugarða eða uppbyggða vega innan svæðisins.

Jafnframt að tryggja þarf vernd lífríkis og náttúruminja með því að stýra umferð og aðgangi með upplýsandi leiðbeiningum. Forðast skal hnignun vistkerfa með því að horfa til sjálfbærni við landnýtingu, til dæmis beit búfjár eða skógrækt, í samræmi við skýrslu þverfaglegrar nefndar um Hálendisþjóðgarð þar sem kemur fram að sjálfbærni sé höfð að leiðarljósi við hefðbundnar nytjar.

að lokum. Í greinargerð með frumvarpi um hálendisþjóðgarð er lagt til að ein stofnun, Þjóðgarðsstofnun, fari með stjórnun þjóðgarðsins. Þjóðgarðsstofnun er þó ekki í frumvarpinu og óljóst hvort af stofnun hennar verður. Er það miður enda farsælast að allt miðhálendið tilheyri einu skipulags- og stjórnsýslusvæði. Samræming stefnu og framkvæmda eykur fagmennsku og styrkir hinar dreifðu stjórnsýslueiningar sem koma að hverju rekstrarsvæði. Stöðluð stjórnsýsla myndi skila sér í hinum viðamiklu verkefnum, rekstri og þjónustu sem fram fer innan þjóðgarðsins.

Virðingarfyllst,
Stjórn Hins íslenska náttúrufræðifélags

Ester Rut Unnsteinsdóttir
Anna Heiða Ólafsdóttir
Bryndís Marteinsdóttir
Gróa Valgerður Ingimundardóttir
Helena W. Óladóttir
Hrefna Sigurjónsdóttir
Snæbjörn Guðmundsson

Alþingi
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Sent rafrænt á nefndasvið@althingi.is

Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð. Þingskjal 461- 369. mál.

Ég undirritaður Hjalti Steinn Gunnarsson geri eftirfarandi athugasemdir við þingskjal 461 – 369. mál, um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð.

Við lestur á frumvarpinu kemur víða í ljós að frumvarpið er ekki nógu vel unnið, það skilur eftir sig veruleg vafaatriði um útfærslu á mörgum mjög mikilvægum atriðum þar sem meðal annars almannaréttur er tekin af og gríðarlegar valdheimildir færðar á hendur fárra einstaklinga. Þeir einstaklingar fá meðal annars réttindi til að koma í veg fyrir það sem þeim þykir vera fyrirhuguð brot, sem lýðst hvergi annarstaðar í okkar þjóðfélagi.

Í minum huga þá má skipta fylgjendum og andstæðingum frumvarpsins í tvo flokka gróft sagt þ.e. þeir sem eru frumvarpinu fylgjandi eru annarsvegar þeir sem trúa fögrum orðum ráðherra, og þau sem hafa hug á að starfa við og fyrir þjóðgarðinn og eru þar með vanhæf vegna stöðu sinnar. Á sama hátt hefur mér sýnst að þau sem mótmæla fyrirhuguðu frumvarpi séu fólkið í landinu sem eru notendur og njótendur hálendisins, fólk sem hefur notað hálendið til ferðalaga á ýmsum farskjótum og gerir ekki greinarmun á gönguskóm, reiðhjólum eða bifreiðum sem eru til þess fallnar að ferðast um hálendið, það eitt og sér ætti að vekja ráðamenn til umhugsunar um gæði frumvarpsins.

Einnig hefur mér fundist afar undarlegt hvernig frummælendur og fylgjendur frumvarpsins tala sitt á hvað um friðun hálendisins en á sama tíma um hvernig gera á hálendið þægilegra til ferðalaga og fjölga eigi ferðafólki þar svo að hægt sé að reka báknið sem hálendisþjóðgarður er með tilheyrandi massatúrisma og gjaldtöku. Þetta tvennt fer ekki saman í mínum huga.

Umgengni um hálendið tel ég í góðum málum þar sem umhverfisvitund hins almenna borgara er mikil, þrátt fyrir að einstaka raddir hafi reynt að draga fram gamlar myndir af bernskubrekum frumkvöðlana þá er slíkt ekki liðið í dag og núverandi lög og reglur taka á þeim fáu málum sem upp koma á fullnægjandi hátt.

Rekstrargrundvöllur Hálendisþjóðgarðs er svo mjög óljós, þar sem hugmyndir ráðherra um útgjöld og væntar tekjur eru að mati þeirra sem til þekkja langt fjarri raunveruleikanum, er þar einfalt að horfa til Vatnajökulsþjóðgarðs og hvernig gengið hefur þar.

Reynslan hefur kennt okkur sem starfað höfum í nágvígi við álíka bákn og fyrirhugaðan Hálendisþjóðgarð þ.e. Vatnajökulsþjóðgarð er að stjórnsýslan þar hefur verið í verulegum ólestri og henni ekki treystandi. Því miður er af nógum dæmum að taka en nóg er hér að minnast á lokun Vikrafellsleiðar og auðvitað hinn stórmerkilega farsa um lokun Vonarskarðs þar sem lokunarsinnar og stjórnsýslan hefur boðið upp á allt það versta sem hugsast getur.

Í frumvarpinu er valtað er yfir almannaréttarkafla náttúruverndarlega þar sem í frumvarpinu eru sérákvæði þar sem ráðherra og aðrir starfsmenn garðsins geta sett fram mun strangari reglur en gilda í IV kafla laga 60/2013 um náttúruvernd.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins eru hér fyrir neðan, töluliðir vísa til greina frumvarpsins.

1. Völd ráðherra eru allt of víðtæk þar sem hann einn getur tekið að sér ákvörðun um friðlýsingu þjóðgarðarinns, sem við megum ekki gleyma að er yfir 30% af Íslandi. Það er lágmarkskrafa að Alþingi þurfi að samþykkja allan slíka gjörning og þá á grundvelli náttúruverndaráætlunar.

2. Hér lítur allt fallega út á yfirborðinu, en þegar horft er til sögunnar með Vatnajökulsþjóðgarð og framgöngu þeirra sem styja frumvarpið þá er ljóst að ekki er hugsað um neitt nema gangandi umferð og því öll annarskonar vélknúin umferð óvelkomin. Einfalt er að nefna hvernig Ferðaklúbburinn 4x4 hefur þurft að berjast fyrir tilveru síns félagsfólks og fullyrði ég að ekki hefur verið haft né stuðlað að samvinnu né samráði við fulltrúa þessa stóra hóps.

3. Ef litið er til Vatnajökulsþjóðgarðs þá er óhætt að segja að ekki hafi verið farið eftir 10. liðnum, þar sem útivistarsamtök hafa verið í stanslausri varnarbaráttu og samvinna ekki verið uppi á borðum, heldur frekar yfirgangur og valdboð án samræðu.

4. ----

5. Hér er kveðið á um heimildir Hálendisþjóðgarðs til að kaupa upp eða taka eignarnámi fasteignir og lönd sem eru innan og liggja að fyrirhuguðum garði. Hafa bera í huga að innan fyrirhugaðs garðs eru margir skálar sem félagasamtök og einstaklingar hafa byggt upp af miklum myndarskap og rekið með sóma. Það að Hálendisþjóðgarður geti tekið slíka staði eignarnámi er alveg fráleitt og samræmist ekki meðalhófi, þar sem þjóðgarðurinn gæti í stöðu sinni hrakið þá burt þá sem þjóðgarði þykja óæskilegir án nokkurra varna. Einnig er þarna heimild til að stækka fyrirhugaðann Hálendisþjóðgarð þar sem hægt er að taka eignarnámi jörð sem liggur upp að fyrirhuguðum garði. Með þessu getur garðurinn því stækkað og stækkað sjálfan sig án nokkurra varna þeirra sem búa í nágrenni við hann.

6. Við fyrstu sýn þá virðist þessi grein eðlileg og saklaus, en þar sem fordæmin eru til þá er einfalt að benda á hvernig stjórnsýslan í Vatnajökulsþjóðgarði hefur gengið fyrir sig þar sem formaður svæðisráðs hefur gengið þvert gegn niðurstöðum svæðisráðs án þess að það hafi nokkur áhrif á stöðu formanns. Með þessa reynslu að leiðarljósi þá treysti ég ekki að stjórnsýslan á fyrirhuguðum Hálendisþjóðgarði verði á nokkurn hátt betri.

7. Ráðherra mun skipa forstjóra og því má leiða að því líkum að ráðherra muni velja sér einstakling sem er álíka og hann sjálfur, með því eru mun minni líkur á að gagnrýnin hugsun verði við lýði hjá þessu efsta lagi þjóðgarðsins sem myndi leiða af sér einstrenginslegan stjórnunarhátt og minnka líkur á gagnrýnni hugsun og aðgerðum. Með því mun ráðherra ekki fá það aðhald sem nauðsynlegt er í svo stórri stofnun.

8. Enn og aftur þá skipar ráðherra formann stjórnar, hér vísa ég í þær athugasemdir sem komu fram við 7. grein þar sem ráðherra hefur þá handvalið a.m.k. næstu tvö lög af stjórnendum undir sig, og bíður ekki upp á neitt annað en mjög einsleita stjórnun og minnkar verulega möguleikan á víðsýni stjórnenda hins væntanlega þjóðgarðs. Einnig er hér verið með því að vísa til útivistarsamtaka sem eru opin almennri aðild ef horft er til 24. tölul. 5. gr. laga um náttúruvernd að útiloka stærstu og breiðustu renghlífarsamtök okkar landsmanna þ.e. SAMÚT. Þar sameinast 19 útivistarfélög undir einum hatti og koma þar með breiðasta sýn útivistarfólks að borðinu þar sem einstaklingar eiga ekki beina aðild að SAMÚT.

9. Enn og aftur er það ráðherra sem ræður öllu og skipar stjórn hvernig vinna skuli. Með þessu fyrirkomulegi eru völd stjórnar verulega takmörkuð.

10. Hér er endanlega innsiglað að ef stjórn er ekki í einu og öllu samþykk ákvörðunum ráðherra hefur hann fulla heimild til að grípa inn í og gera það sem honum einum þykir gott. Að mínu mati er þetta mjög hættulegt og færir einum einstaklingi þ.e. ráðherra gríðarleg völd yfir verulega stórum hluta lansins okkar án þess að nokkuð sé hægt við því að gera.

11. Hér er opnað á þann möguleika að stækka rekstarsvæðin og breyta þannig valdahlutföllum þeirra fulltrúa sem þegar eiga sitt sæti fyrir.

12. Gera þarf hlutverk svæðisráða mikilvægara og veita þeim víðtækari heimildir til að taka sjálfstæðar ákvarðanir í stað þess að vera framlenging á vilja ráðherra.

13. Hér er enn og aftur verið að tryggja sem einsleitasta hópinn sem mun starfa við þjóðgarðinn þar sem þjóðgarðsverðir á hverju svæði verða ráðnir af forstjóra þjóðgarðsins, sem er ráðin af ráðherra. Til að tryggja sem fjölbreyttustu flóru starfsfólks innan væntanlegs þjóðgarðs væri heppilegra að svæðisráð hvers svæðis myndu ráða þjóðgarðsverði til sín.

14. Það að stjórnunar og verndaráætlun skuli ekki liggja frammi áður en kosið er um hálendisþjóðgarð er verulega undarlegt. Eðlilegast væri að full vitneskja væri um hvað væri verið að kjósa um og full sátt hefði náðst um þá áætlun. Hér er enn og aftur verið að halda opnu fyrir ýmsar ákvarðanir sem ráðherra einn ræður án þess að nokkur annar geti komið að þeirri ákvarðanartöku.

15. Hér er enn verið að tryggja völd ráðherra þar sem hann hefur úrslitavald, en t.d. svæðisráðin hafa einungis tillögurétt sem er algerlega bitlaus gegn völdum ráðherra.

16. Mannvirkjagerð og hvers konar jarðrask innan Hálendisþjóðgarðar er óheimilt ef það samræmist ekki markmiðum þjóðgarðsins stendur orðrétt, en hver eru markmið þjóðgarðsins? Og í hvaða stöðu eru þeir fjölmörgu eigendur fjallaskála og mannvirkja á hálendinu? Er t.d bannað að smíða sólpall með göngubraut fyrir hjólastóla upp að skála? Eða hvar liggja mörkin? Eða er það kannski bara ákvörðun hvers þjóðgarðsvarðar og hvað honum finnst í lagi og hvað ekki. Þetta er enn eitt dæmið um að stjórnunar og verndaráætlun ætti að liggja fyrir áður en frumvarpið er tekið til meðferðar.

17. Hér er enn og aftur vísað í stjórnunar og verndaráætlun garðsins, en þar sem hún liggur ekki fyrir þá er ekki hægt að vita um hvað er fjallað hér.

18. Hér væri hægt að vísa til náttúruverndarlaga, en þess í stað er verið að ganga lengra og veita ráðherra og starsfólki Hálendisjóðgarðs víðtækar heimildir til að takmarka frelsi og rétt fólks til ferðalaga sem tryggt er með almannarétti. Einnig er tekið fram að allir þeir slóðar og þær götur sem fyrir eru á hálendinu en eru ekki taldar upp í tæmandi lista þjóðgarðsins, eru túlkaðar sem utanvegaaksur, jafnvel þótt áratuga hefð sé fyrir umferð á þeim. Einnig er tekið fram að hálendisþjóðgarður hafi fullan rétt til að stjórna allri flugumferð á 30% landsins og stýra þannig leiðarvali flugumferðar milli landsvæða með tilheyrandi kostnaði og óþægindum fyrir flugfarþega.

19. Hér er enn og aftur vísað í stjórnunar og verndaráætlun sem ekki er til og því er mjög óljóst hvernig öryggi gesta verður háttað innan garðsins.

20. Hvað er atvinnutengd starfsemi? Það kemur ekki fram og því er þessi grein mjög óljós þrátt fyrir að hún snerti á beinan hátt mjög marga sem hafa störf í og nálægt væntanlegum miðhálendisþjóðgarði.

21. Allir skipulagðir viðburðir eru leyfisskyldir, en ekki er tekið fram hvað er viðburður, eru það þorrablót í fjallaskála, eða er miðað við ákveðinn fjölda þáttakenda, eða er miðað við umfang viðburðarinns? Ekkert af þessu kemur fram og greinin er því mjög óljós og algerlega á valdi starfsmanna þjóðgarðsins hvernig túlka megi þessa grein sem óásættanlegt fyrir þá sem stunda ferðalög og nýta þá skála og gististaði sem fyrir eru á hálendinu.

22. Hvað eru hefðbundnar nytjar? Er þar verið að fjalla um þá áratugalöngu hefð Íslendinga að ferðast um landið á hinum ýmsu farartækjum sitt og njóta þess í sátt við náttúruna?

23. Hér er sagt með berum orðum að nýjar háspennulínur í lofti séu ekki leyfðar sem þýðir væntanlega að lagnir í jörðu séu í lagi. Þetta er merkileg afstaða og alls akki samkvæm sjálfri sér þar sem jarðraskið við lagningu alvöru háspennulína í jörð er mun meira en við lagningu loftlína þar sem beltið sem grafa þarf upp getur hlaupið á tugum metra og víða þyrfti að jarðvegsskipta öllum jaðvegi umhverfis línurnar til að ásættanlega varmaleiðni náist með tilheyrandi jarðraski og vegagerð.

24. Enn og aftur er það forstjóri og stjórn sem hefur áhrif á staðsetningu þjónustustöðva, í staðinn fyrir að svæðisráðin hafi nokkuð um það að segja þrátt fyrir að vera ef allt er eðlilegt skipuð af heimafólki sem þekkja sín svæði best.

25. Hér er þjóðgarðsverði eða öðrum starfsmönnum hálendisþjóðgarðs fært lögregluvald þar sem hver starfsmaður þjóðgarðsins sem er getur upp á sitt einsdæmi vísað hverjum þeim sem breytir gegn lögum Hálendisþjóðgarðs burt. Hér er verið að færa fólki sem hefur enga burði og í flest öllum tilfellum enga menntun í löglestri eða valdbeytingu gríðarlega völd á rúmlega einum þriðja af Íslandi. Persónulega þá finnst mér þetta alveg galið.

26. Hér er hinn almenni notandi hálendisins gerður valdlaus þar sem hann getur ekki kært ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli þessara laga, heldur verða það að vera umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök með 30 eða fleiri félögum sem samrýmast tilgangi þeirra að gæta hagsmuna sem ákvörðunin lýtur að. Mér sýnist að með þessu ákvæði sé verið að girða fyrir aðkomu almennings til að hafa áhrif á ákvarðanir, nema að mjög litlu leyti.

27. ---

28. Hér er þjóðgarðsvörðum fært vald til að ákveða hvort gestir þjóðgarðsins séu líklegir að brjóta lög sem er fordæmalaust í öllu okkar stjórnkerfi. Hvaða starfsmanni þjóðgarðsins er fært vald til að meta ásetning annara og þá samstundis dæma viðkomandi til refsingar án þess að viðkomandi geti neina vörn sér veitt. Hér er enn eitt dæmið um hversu galið þetta frumvarp er að mínu mati.

29. ----

30. Athyglisvert er að sjá að þegar loksins er minnst á vélknúna umferð þá er það gert í því samhengi að heimilt sé að gera vélknúið ökutæki upptækt sem notað hefur verið við að fremja brot, nema að ökutækið hafi verið notað í leyfisleysi. Þetta ákvæði er mjög undarlegt þar sem klárlega er um brot á jafnræðisreglu þar sem einungis er átt við um eina tegund

eigna og brota, en undanskilur þó allar tegundir bílaleiga þer sem hættan er einmitt mjög mikil ef litið er til sögunnar. Þetta ákvæði er því algerlega óásættanlegt.

31. Hér sést enn og aftur valdið sem ráðherra hefur og hvernig hann einn og óstuddur getur stjórnað alveg niður í minnstu smáatriði. Það er óeðlilegt að ein manneskja hafi slík völd og hafi því rúmlega einn þriðja af sameiginlega landsvæði okkar í hendi sér og geti tekið ákvarðanir sem hafa áhrif á fólk um allt Ísland. Það er með öllu óæsættanlegt.
32. Gjaldtakan er ekki nógu vel útfærð og of óljós. Einnig er hér veitt vald til þess að koma á kvótakerfi fyrir þá sem vilja hafa starfsemi í og við þjóðgarðinn. Þetta ákvæði er allt of óljóst og þarf að ramma mun betur inn áður en lengra er haldið.

Auk þessara athugasemda sé ég enga þörf á hálendisþjóðgarði þar sem þeir sem til þekkja vita að þau sveitarfélög sem koma að stjórn þeirra landsvæða sem falla myndu undir Hálendisþjóðgarð eru fullkomlega fær um að stýra sínum málum, enda innihalda þau réttilega kjörna aðila af íbúum hvers svæðis.

Virðingarfyllst,
Hjalti Steinn Gunnarsson
kt:150478-5889

Flúðum 15. janúar 2021
Hér sendist umsögn sveitarstjórnar Hrunamannahrepps um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, mál nr. 369 en sveitarstjórn bókaði eftirfarandi á fundi í sínum þann 14. Janúar s.l.

1. **Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis: Umsagnarbeiðni um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð.**
   Oddviti kynnti umsagnarbeiðni frá Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð.
   Bókun frá Halldóru Hjörleifsdóttur og Kolbrúnu Haraldsdóttur:
   Við viljum ítreka fyrri bókanir sem við höfum sett fram um málið og tökum jafnframt undir umsögn umhverfisnefndar Hrunamannahrepps en þau bókuðu eftirfarandi.
   „Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð.
   Tilgangur með stofnun Hálendisþjóðgarðs er í grunninn góður, sem byggir á hugmynd um að vernda og bæta miðhálendi Íslands og fá fram heildarsýn yfir landsvæðið. Hins vegar er mörgu ábótavant í frumvarpinu og ekki hægt að styðja það að svo stöddu án breytinga.
   Nauðsynlegt er að fá fram, áður en frumvarpið verður samþykkt, hvernig flokkun friðlýsingar (IUCN) er um að ræða innan þjóðgarðsins.
   Tryggja þarf að hægt sé að fara í nauðsynlegar framkvæmdir innan garðsins og nýta efni innan svæðis sé þess kostur samanber bætingu vegakerfis.
   Í 13. gr frumvarpsins er nauðsynlegt að umdæmisráðin komi að ráðningu þjóðgarðsvarðar innan síns umdæmis þar sem þjóðgarðsvörður er nánasti starfsmaður ráðsins.
   Tryggt verði að gjaldtöku innan þjóðgarðsins verði stillt í hóf.
   Að tryggt sé að gildandi samningar sem eru nú þegar í gildi innan svæðisins, sem Hálendisþjóðgarður mun marka, haldi sér.
   Að allir virkjanakostir, sem eru í bið- og nýtingarflokki, sama hvort þeir séu innan jaðarsvæða eða ekki, fái sitt lögformlega ferli sem rammaáætlun segir til um, enda erfitt að spá hver orkuþörf verður í framtíðinni. Í þessu samhengi er rétt að benda á að orkuskipti í samgöngum krefjast mikillar orku og þarf að virkja í sátt við náttúruna. Virkjun og náttúruvernd geta farið saman.
   Kostnaður vegna nefndafólks, stjórnar og yfirstjórnar verður hlutfallslega hár miðað við fjárþörf þjóðgarðsins í heild.
   Tryggja þarf skýrt og fyrirsjáanlegt ferli varðandi leyfisveitingar hverju sinni.
   Leyft sé að nota flygildi innan garðsins nema sérstaklega sé kveðið á um annað en ekki öfugt.
   Heimila þyrlu- og flugvélalendingar utan flugvallasvæða án leyfis þjóðgarðsvarðar ef um er að ræða björgunar- og neyðarstarf.
   Tryggja þarf að höfuðstöðvar þjóðgarðsins séu einhvers staðar innan sveitarfélaganna sem falla undir Hálendisþjóðgarð.
   Tryggja skal að stjórnarskrár varin réttindi haldi sér."

   Bókun frá Bjarneyju Vignisdóttur, Jóni Bjarnasyni og Sigurði Sigurjónssyni:
   Við viljum ítreka fyrri bókanir sem við höfum sett fram um málið og tökum jafnframt undir umsögn umhverfisnefndar Hrunamannahrepps.
   Afstaða okkar er skýr, við leggjumst gegn frumvarpi umhverfisráðherra um Hálendisþjóðgarð. Skipulagsskylda hálendisins er í höndum sveitarfélaga og farið eftir skipulagslögum, þjóðlendulögum og landskipulagsstefnu við gerð aðalskipulags og svæðisskipulaga ef þau eru fyrir hendi. Árið 1998 voru sett lög um Þjóðlendur sem er samstarf forsætisráðuneytis og sveitarfélaga. Til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar sem og forsætisráðuneytisins. Nú ríkir loksins orðið sátt með þetta fyrirkomulag og því einfaldlega rangt að halda því fram að á svæðinu ríki reiðuleysi eða meingölluð stjórnsýsla
   Málið hefur ekki unnist með réttum hætti og alls ekki í sátt við sveitarfélög og alla þá fjölmörgu hópa sem sýnt hafa hálendinu áhuga með viðkomu, uppbyggingu, eða allri þeirri starfsemi sem nú er viðhöfð. Að vinna eigi málið á þessum hraða í gegnum þing og þjóð þegar málið hefur aldrei fengið þinglega meðferð og því hefur Alþingi aldrei

lagt línurnar um hvernig fyrirhugaður þjóðgarður ætti að taka mið af. Í raun var settur saman hópur sem átti að meta og greina tækifæri í fyrirhuguðum þjóðgarði. Ekki hverjir ókostirnir væru, ekki hvað mun glatast eingöngu tækifærin. Ráðherra hefur vissulega fundað með fulltrúum sveitarfélaga en lítið sem ekkert hlustað á athugasemdir þeirra. Það samráð sem ráðherra hefur sýnt við málið hefur því mistekist og því miður hefur ráðherra aukið ágreining milli aðila. Hraði málsins og aðferðafræði við málið á vegum hins opinbera er fordæmalaus.

Mikið hefur ráðherrann talað um að komið hafi á móts við sveitarfélög hvað varðar skipulagsskylduna, rétt er að breyting hefur orðið á hvað varðar stjórnunar og verndaráætlanir og eru þær ekki bindandi fyrir sveitarfélög eins og var í upphaflegu frumvarpi. Hins vegar er 16. grein frumvarpsins nokkuð augljós hvað þetta varðar. Í henni stendur um réttaráhrif stjórnunar og verndaráætlana að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um réttaráhrif stjórnunar og verndaráætlanna. Með öðrum orðum getur hann með einfaldri reglugerðarbreytingu afmarkað nánar að stjórnunar og verndaráætlanir verði bindandi fyrir sveitarfélög. Einnig kemur fram að mannvirkjagerð eða hverskonar jarðrask innan Hálendisþjóðgarðs er óframkvæmanlegt ef ekki er gert ráð fyrir þeim í stjórnunar og verndaráætlunum. Ef litið er á 17. grein laganna þá er óframkvæmanlegt fyrir sveitarfélagið að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun eða með höfðu samráði og samþykki garðsins. Með öðrum orðum má sveitarfélagið ekki gera neitt sem umdæmisráði í þjóðgarðinum hugnast ekki, reyndar miðað við þá stjórnsýslu sem lagt er upp með getur stjórn garðsins breytt áætlunum umdæmisráða og síðast en ekki síst getur ráðherra breytt áætlunum stjórnar þjóðgarðsins.

Við umfjöllun málsins hefur oft verið rætt um gestastofur og störf í dreifbýli, ekkert er því til fyrirstöðu í núverandi stjórnsýslu að byggja gestastofur og ráða fólk á svæðið án tilkomu þjóðgarðs. Þá í samráði og sátt viðkomandi sveitarfélags eða einkaaðila. Við bendum á Gullfoss kaffi þar sem einkaaðili rekur í raun gestastofu með myndarlegum hætti og skilar arði til samfélagsins í formi skatta. Engin greining um náttúrverndargildi eða heildarhagsmuni svæðisins hefur verið gerð t.d. mat á hagsmunum þeirra sem nýta svæðið eða þeim sem munu hugsanlega nýta svæðið í framtíðinni. Þeirri spurningu um hvað sé að núverandi kerfi hefur ekki verið svarað. Margt þarf að skoða þegar svo stór ákvörðun eins og stofnun Hálendisþjóðgarðs er tekin enda um að ræða framtíð stórs hluta landsins.

Ef frumvarpið nær fram að ganga mun það hafa neikvæð áhrif að okkar mati á kraft og dugnað þeirra hópa sem hafa með myndarlegum hætti gert kraftaverk í þágu svæðisins t.d. með landgræðslu, uppbyggingu vega og húsa ásamt því að varðveita sögu hálendisins. Það mun að öllum líkindum gerast með flóknari stjórnsýslu. En þetta atriði er eitt af þeim fjölmörgu sem ekki hefur verið metið.

Við sem kjörnir fulltrúar sveitarfélagsins getum ekki sæst á það að færa frá okkur þá skipulagsskyldu sem við höfum sannarlega sinnt inn á afrétti okkar til frjálsra félagasamtaka og embættismanna. Samstarf milli félagasamtaka og sveitarfélagsins hefur verið virkilega gott og oft á tíðum fulltrúar félagasamtaka sem sitja í stjórnum og ráðum sveitarfélaga með lýðræðislegum hætti.

Við teljum að vinna við svona stórt mál þurfi lengri tíma og vinnast í miklu meiri sátt við sveitarfélögin og þá hópa samfélagsins sem hafa mikið til málanna að leggja. Við bendum svo á að 1 gr. laga um stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs er kveðið á að leita skal samþykkis viðkomandi sveitarstjórnar fyrir friðlýsingu landsvæðis í sveitarfélaginu. Þetta er hvergi að finna í lögum um fyrirhugaðan Hálendisþjóðgarð. Stofnun þjóðgarðs á hálendi Íslands á alls ekki að vera lögþvinguð aðgerð.

Kveðja
JGV

Jón G. Valgeirsson
sveitarstjóri
480-6600

jon@fludir.is

Hveravallafélagið ehf
Hálendismiðstöð á Hveravöllum
Hveravöllum við Kjalveg, 541 Blönduós

Umhverfis og samgöngunefnd
369. mál, lagafrumvarp. 151. löggjafarþing 2020-2021.

Umsögn Hveravallafélagsins ehf. um frumvarp um hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Hveravallafélagið ehf hefur í tvo áratugi rekið hálendismiðstöð á Hveravöllum allan ársins hring á 50 hektara leigulóð í eigu Sjálfseignarstofnunar Auðkúluheiðar. Hluti af því landi hefur verið friðlýst sem náttúruvætti frá árinu 1960. Hveravellir hafa verið áningarstaður á Kili frá því land byggðist. Í landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir hálendismiðstöð á Hveravöllum.

Hveravellir eru inni á því svæði sem skilgreint verður sem hálendisþjóðgarður í frumvarpinu og snerta fjölmörg ákvæði frumvarpsins starfsemi Hveravallafélagsins.

Almennt um frumvarpið

Hveravallafélagið ehf styður grundvallarmarkmið frumvarpsins um vernd náttúru og sögu, viðhald víðerna og aðgengi almennings að miðhálendinu. Hveravallafélagið telur þó ekki þörf fyrir stofnun hálendisþjóðgarðs með þeim hætti sem lýst er í frumvarpinu.

Hveravallafélagið telur að núgildandi lög, reglur, skipulagsákvæði og umgengnisvenjur styðji með full-nægjandi hætti við ofangreind markmið. Landsskipulagsstefna 2015-2026, sem tók við af svæðisskipulagi miðhálendisins, veitir prýðisgóða leiðsögn um verndun náttúru og landslags miðhálendisins, mikilvægi þess fyrir útivist og uppbyggingu innviða. Landsskipulagsstefna tekur til þeirra markmiða sem sett eru í frumvarpi um hálendisþjóðgarð.

Hálendisþjóðgarður kann að vera til góðs sem rammi utan um sýn okkar Íslendinga á miðhálendið og hvernig það er kynnt út á við. Sú stofnanavæðing og miðstýring sem frumvarpið boðar skýtur hins vegar langt yfir markið. Þessi áform þarf að hugsa upp á nýjan leik, eða horfa einfaldlega til landsskipulagsstefnu fyrir miðhálendið, enda ljóst að þrátt fyrir almennan stuðning við hálendisþjóðgarð sem slíkan, þá mætir sú leið sem frumvarpið boðar mikilli andstöðu.

Ámælisvert er að með frumvarpinu verður atvinnustarfsemi og þjónusta á hálendinu alfarið á forsendum ríkisins en ekki þeirra sem þjónustuna þiggja eða veita. Sjónarmið atvinnulífsins eru látin víkja fyrir ríkisrekstri hálendisins. Einstaklingar og fyrirtæki með atvinnurekstur og þjónustu í fyrirhuguðum hálendisþjóðgarði verða undir hælnum á túlkunum opinberra starfsmanna á orðalagi stjórnunar- og verndaráætlunar. Þróun vöru- og þjónustuframboðs og nýsköpun verður háð þunglamalegu leyfisferli og persónulegum viðhorfum. Enginn mælir á móti regluverki um atvinnuuppbyggingu á hálendinu, en með frumvarpinu er verið að dauðhreinsa allt frumkvæði einkaaðila og ýta þjónustu við ferðafólk inn í opinberan rekstur. Sporin hræða í þessum efnum. Fjölmargir aðilar í ferðaþjónustu hafa lýst vondri reynslu af samskiptum við Vatnajökulsþjóðgarð. Ríkisrekstur flugstöðvarinnar á Keflavíkurflugvelli er annað lýsandi dæmi. Þar gengur allt út á að sjúga sem mesta fjármuni út úr ferðafólki og fyrirtækjum sem um flugstöðina fara.

Því miður er ekki hægt að gefa háa einkunn fyrir það meinta samráð sem boðað var um frumvarpsdrögin í samráðsgátt stjórnvalda fyrir rúmu ári. Fjöldi aðila, þar á meðal Hveravallafélagið, bentu á fjölmarga ágalla í áformunum og leiðir til að bæta úr. Nánast engar athugasemdir hafa verið teknar til greina og frumvarpið er svo til óbreytt frá frumvarpsdrögunum sem kynnt voru til samráðs.

Til að árétta fyrri ábendingar Hveravallafélagsins um efni málsins fylgir umsögn félagsins frá því í janúar 2020 með þessari umsögn á bls. 5 til 8.

Þættir frumvarpsins sem snúa beint að starfsemi Hveravallafélagsins

Einkarekstur á forræði ríkisstofnunar

Með frumvarpinu væri starfsemi Hveravallafélagsins að öllu leyti á forræði ríkisstofnunar, en án ábyrgðar hennar á afkomu félagsins. Þar með talið er stefnumótun, áætlanagerð, takmarkanir, rekstrarfyrirkomulag og uppbygging. Hveravallafélagið mætti engu breyta, ekki koma með nýjungar og ekkert framkvæma nema með leyfi stjórnenda þjóðgarðsins. Sér til stuðnings við ákvarðanatöku og einhliða túlkunar hefðu stjórnendur þjóðgarðsins stjórnunar- og verndaráætlun sem gera á til 10 ára í senn. Breyttar aðstæður og breytt viðhorf kæmu því ekki til tals nema á 10 ára fresti.

Yfirvofandi takmarkanir og skömmtun á aðgengi

Þrátt fyrir að eitt af markmiðum 3. greinar frumvarps um Hálendisþjóðgarð sé að gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu þjóðgarðsins, auðvelda aðgengi að honum og stuðla að útivist er ekki vikið einu orði að aðgengi eða rétti fyrirtækja eða félagasamtaka í ferðaþjónustu að svæðinu. Samt er það svo að umtalsverður hluti þeirra sem um hálendið fara eru þar á vegum slíkra aðila.

Ástæða er til að vara sterklega við öllum áformum um að ríkisvaldið fari að skammta fyrirtækjum eða félagasamtökum aðgang að hálendi Íslands með tilheyrandi gjaldtöku og kvótasetningu fyrir aðstöðu. Engar slíkar takmarkanir hafa verið fyrir hendi til þessa – enda ekki þörf fyrir þær – og verður ekki séð að það hafi haft neikvæð áhrif á miðhálendið.

Óvissa um eignarhald og samningsstöðu

Í 4. grein frumvarpsins segir að landsvæði innan þjóðgarðsins skuli vera í ríkiseigu nema sérstakar aðstæður mæli með öðru. Þjóðgarðinum verður heimilt að taka land og mannvirki eignarnámi. Við aðilaskipti á rekstri og eignarrétti hefur ríkið forkaupsrétt, svo og á mannvirkjum á leigulóðum. Þessi ákvæði skapa mikla óvissu fyrir Hveravallafélagið og koma í raun í veg fyrir alla skynsamlega fjárfestingu, uppbyggingu og endurbætur. Ekki bætir úr skák að í 24. grein er stjórn þjóðgarðsins falið það vald að ákveða staðsetningu og rekstarfyrirkomulag þjónustustöðva innan þjóðgarðsins. Með einni ákvörðun getur stjórnin þannig kippt grundvellinum undan þeirri atvinnustarfsemi sem Hveravallafélagið og aðrir hafa byggt upp á miðhálendinu.

Þunglamaleg og heftandi opinber forsjá

Í 14. og 15. greinum frumvarpsins er fjallað um stjórnunar- og verndaráætlanir sem gera skal til 10 ára í senn – og til að tryggja flækjustig þeirra og óskýrleika er ákvæði um að gera skuli áætlanirnar í samráði við hlutaðeigandi fagstofnanir ríkisins og fá umsagnir úr öllum áttum. Þessar áætlanir eiga að tilgreina skilyrði fyrir atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins á borð við þá sem Hveravallafélagið rekur og ríkisstofnun á síðan að framfylgja þeim. Ekki þarf mikið hugmyndaflug til að sjá að enginn sjálfstæður rekstur getur þrifist við slíkar aðstæður. Nánast ekkert svigrúm er til að bregðast við breyttum aðstæðum í atvinnurekstrinum eða koma með nýjungar nema þá í gegnum mikla skriffinnsku og fortölur gagnvart opinberum stofnunum og starfsmönnum þeirra. Orka rekstraraðila mun að mestu fara í samskipti við yfirvöld og stofnanir sem enga ábyrgð bera á afkomunni.

Atvinnustarfsemi ýtt út fyrir þjóðgarðinn

Í 20. grein segir að í atvinnustefnu skuli leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi **í nágrenni** hálendisþjóðgarðs. Án vafa hentar sú stefna við aðstæður þar sem skammt er milli byggðar og þjóðgarðs, eins og við Vatnajökul og Snæfellsjökul. Þessi stefna hefur hins vegar ekkert að gera með starfsemi hálendismiðstöðva á borð við þá sem rekin er á Hveravöllum. Með engu móti er hægt fyrir Hveravallafélagið að lesa út úr orðalaginu hvort yfirleitt er gert ráð fyrir að víðtæk þjónusta við ferðamenn fái að standa áfram til boða á Hveravöllum, líkt og verið hefur undanfarna áratugi.

Orðalag greinarinnar staðfestir afstöðu sem oft hefur komið fram í umræðunni, að engin atvinnustarfsemi einkaaðila skuli vera í þjóðgörðum, aðeins á vegum viðkomandi þjóðgarðs. Dæmi um þetta er gestastofa Þingvallaþjóðgarðs, fjandsamleg yfirtaka þjóðgarðsins á rekstri veitingastaðarins og bann við því að eigendur sumarhúsa innan þjóðgarðsins leigi þau tímabundið.

Víðtækar áætlanir um gjaldtöku af ferðum fólks um hálendið

Í 32. grein er ákvæði sem tekur af allan vafa um erindisleysu frumvarpsins. Þar er þjóðgarðinum heimilað að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu, leyfisveitingar og samninga við þjónustuaðila með atvinnutengda starfsemi innan marka hans. Gjöldin eiga að „mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka þjóðgarðsins og á starfsstöðvum hans," eins og segir í frumvarpinu. Með öðrum orðum, þeir sem hætta sér upp á hálendið eða veita þar þjónustu eiga að standa undir kostnaði við rekstur umsvifamikillar ríkisstofnunar. Reynslan af því hvernig kostnaður við þjóðgarða bólgnar út og fer úr böndum staðfestir hvaða víti ber að varast í þessum efnum. Reynslan sýnir að gjaldtökugleði ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja er óseðjandi.

Óbolandi óvissa um möguleika til uppbyggingar þjónustu

Umfjöllun frumvarpsins um atvinnustarfsemi er ótraustvekjandi. Stjórn þjóðgarðsins er gefið vald til að taka ákvarðanir um atvinnustarfsemi þangað til stjórnunar- og verndaráætlun er tilbúin. Af umfjöllun um þá áætlun er ljóst að fæðing hennar mun taka langan tíma. Slík óvissa kippir grundvellinum undan öllum áformum um fjárfestingu og aðra uppbyggingu. Ekki er á vísan að róa að þegar stefnumótun liggur loks fyrir, að þá verði frekari grundvöllur fyrir hendi til ákvarðanatöku. Í besta falli tefur þetta fyrir nauðsynlegri uppbyggingu eða verður til þess að enginn hefur áhuga á að þjóna ferðafólki á leið um víðerni landsins.

Á það má benda að Hveravallafélagið hefur varið rúmlega 100 milljónum króna í innviðauppbyggingu til framtíðar á Hveravöllum síðustu 8 árin. Þar ber helst að nefna borholu eftir köldu vatni og lagnir henni tengdar ásamt afkastamikilli fráveitu sem sett var niður í samstarfi við Umhverfisstofnun. Í desember 2019 var jarðstrengur frá Rarik var tekinn í notkun. Hveravallafélagið lagði 27 milljónir króna til þess verkefnis. Með tilkomu strengsins var mengandi dísilrafstöð tekin úr notkun, hægt verður að hlaða rafbíla á leið um Kjöl, auk þess sem rafstrengurinn tryggir fjarskiptasamband á svæðinu. Hveravallafélagið lagði í þessa innviðauppbyggingu í skjóli þess að í landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir hálendismiðstöð á Hveravöllum.

Hvar er landsskipulagsstefnan?

Athygli vekur að í frumvarpinu um hálendisþjóðgarð er ekkert ákvæði sem vísar til landsskipulagsstefnu, utan þess að minnst er á hana á einum stað í greinargerðinni. Unnið hefur verið að landsskipulagsstefnu samkvæmt ályktun Alþingis frá 2015 og gildir hún til 2026. Forveri landsskipulagsstefnu var svæðisskipulag miðhálendisins og hefur gríðarleg vinna farið í þessa stefnumótun. Viðamikill kafli er í landsskipulagsstefnu um miðhálendi Íslands, þar á meðal um uppbyggingu aðstöðu fyrir ferðafólk. Hveravallafélagið hefur unnið eftir þessari stefnu við uppbyggingu á Hveravöllum. Í stefnunni segir að uppbygging innviða á miðhálendinu taki mið af sérstöðu þess. Í landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að hálendismiðstöð sé á Hveravöllum.

Ekki verður betur séð en að með frumvarpi um hálendisþjóðgarð sé verið að strika út þann hluta landsskipulagsstefnu sem snýr að miðhálendinu til að koma því undir stjórn ríkisstofnunar. Þessi áform ganga þvert gegn þeirri skynsömu nálgun landsskipulagsstefnu sem snýr að verndun náttúru og landslags miðhálendisins, mikilvægi þess fyrir útivist og uppbyggingu innviða. Ljóst er að landsskipulagsstefna tekur til þeirra markmiða sem sett eru í frumvarpi um hálendisþjóðgarð. Eini munurinn er sá að í kafla landsskipulagsstefnu um miðhálendið er gert ráð fyrir að sveitarfélög, fyrirtæki, félagasamtök og einkaaðilar framfylgi þessum markmiðum fremur en umsvifamikil ríkisstofnun.

Hveravallafélagið ehf
Hálendismiðstöð á Hveravöllum
Hveravöllum við Kjalveg, 541 Blönduós

Óviðunandi að vafi leiki á rekstrargrundvelli

Í ljósi langrar sögu ferðaþjónustu á Hveravöllum og staðsetningu hennar við eina helstu meginleiðina um miðhálendi Íslands verður ekki unað við vafa um tilveru og rekstrargrundvöll hennar. Kjalvegur er vinsæll meðal ferðamanna og einn af fáum fjallvegum sem færir eru öllum bílum að sumarlagi. Ferðaþjónusta er rekin allt árið á Hveravöllum og þörfin fyrir hana breytist ekkert hvað sem líður Hálendisþjóðgarði. Hveravallafélagið hefur einbeitt sér að því að þjónusta þá ferðamenn sem koma á svæðið og tryggja að umgengni þeirra og viðvera skaði ekki náttúru og ásýnd svæðisins. Vegna starfsemi Hveravallafélagsins hætti Umhverfisstofnun að hafa landverði á Hveravöllum.

Þessi óvissa varðandi atvinnustarfsemi styður það almenna viðhorf að frekari umræða og undirbúningur þurfi að fara fram um þjóðgarð á hálendinu áður en ráðist verður í þá stórkarlalegu stofnanavæðingu sem frumvarpið ber með sér.

Byrja smærra

Í upphafi þessarar umsagnar var bent á að ekki væri sérstök þörf á stofnun hálendisþjóðgarðs þar sem núgildandi lög, reglur og umgengnisvenjur dugi fullkomlega til að tryggja markmið frumvarpsins. Er þar sérstaklega vísað til landsskipulagsstefnu. Og þó ekki væri nema vegna áforma um gjaldtöku af ferðafólki á hálendinu til að standa undir rekstrarkostnaði hinnar nýju ríkisstofnunar er sjálfhætt við þetta fyrirkomulag hálendisþjóðgarðs.

Áform um stofnun Hálendisþjóðgarðs eiga hæglega að geta gengið eftir án þeirrar miklu opinberu stjórnsemi sem stefnt er að með þessum frumvarpsdrögum. Betra væri að byrja smærra og bæta svo við eftir því sem þörf krefur og reynsla gefur tilefni til.

Reykjavík 29.01.2021

f.h. Hveravallafélagsins ehf.

Þórir Garðarsson
Sími 660 1304
Tölvupóstur: thorir@grayline.is

Hveravallafélagið ehf
Hálendismiðstöð á Hveravöllum
Hveravöllum við Kjalveg, 541 Blönduós

Hveravallafélagið ehf, Húnavöllum, 541 Blönduósi, gerir eftirfarandi sameiginlegar athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð, mál nr. 317/2019 og drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Nr. 318/2019.

Starfsemi á Hveravöllum

Hveravallafélagið á og rekur gisti- og þjónustustarfsemi allt árið fyrir ferðamenn á Hveravöllum, innan marka hins fyrirhugaða Hálendisþjóðgarðs. Sjálfseignarstofnunin Auðkúluheiði er eigandi landsins og hefur Hveravallafélagið þinglýstan leigusamning við stofnunina á um 50 hektara lóð út árið 2063 ásamt forgangsrétti til framhaldsleigu.

Árið 2016 var lögð fram tillaga að deiliskipulagi um uppbyggingu nýrrar hálendismiðstöðvar sem áformað er að verði að öllu leyti fyrir utan friðlýsta hverasvæðið og leysi af hólmi núverandi húsakynni, svo og bílastæði sem eru í dag inni á friðlýsta svæðinu. Áformuð hálendismiðstöð samræmist markmiðum og ákvæðum landsskipulagsstefnu 2015-2026 fyrir miðhálendi Íslands.

Rúmlega 100 milljónum króna hefur verið varið í innviðauppbyggingu til framtíðar á svæðinu síðustu 7 árin. Þar ber helst að nefna nýja borhola eftir köldu vatni og lagnir henni tengdar ásamt afkastamikilli fráveitu sem sett var niður í samstarfi við Umhverfisstofnun. Þessar framkvæmdir, sem og umhirða starfsmanna Hveravallafélagsins á svæðinu, hafa skilað því meðal annars að svæðið er komið af rauðum lista Umhverfisstofnunnar.

Stórum áfanga var náð í desember síðastliðnum þegar slökkt var á hljóð- og loftmengandi dísilrafstöð eftir að jarðstrengur frá Rarik var tekinn í notkun. Hveravallafélagið lagði 27 milljónir króna til verkefnisins og með tilkomu strengsins verður m.a. hægt að hlaða rafbíla á leið um Kjöl, auk þess sem hann tryggir fjarskiptasamband á svæðinu.

Fyrir utan aðkomu Umhverfisstofnunar að fráveitunni hafa þessar úrbætur allar verið á kostnað Hveravallafélagsins til undirbúnings fyrir byggingu hálendismiðstöðvarinnar. Þá hafa starfsmenn Hveravallafélagsins fylgt umgengnisreglum eftir og veitt ferðafólki margháttaða aðstoð og leiðsögn undanfarin ár, eftir að Umhverfisstofnun hætti að vera með landverði á staðnum að staðaldri.

Á vefsíðu Umhverfisstofnunnar kemur fram að starfsmenn Hveravallafélagsins taki á móti ferðafólki og gæta svæðis og skála og sjá til þess að umgengisreglum sé fylgt. Um það er ekki formgerður samningur við stofnunina en eigendur Hveravallafélagsins hafa lýst yfir vilja til að axla meiri ábyrgð á svæðinu og ítrekað óskað eftir að gert verði um það samkomulag. Veðurstofa Íslands var með starfsmann á svæðinu allt árið frá 1965 til 2003. Eftir að mönnuð starfsemi Veðurstofunnar lagðist af varð meiri þörf á að Hveravallafélagið hefði starfsmann á svæðinu allt árið.

Umfjöllun frumvarpsdraga um staðsetningu þjónustustarfsemi

Í drögum að frumvarpi um Hálendisþjóðgarð segir í 6. lið 3. greinar um markmið stofnunar hans að leitast verði við að **efla atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins**. Í 12. gr. segir að þjónusta og upplýsingar verði veittar á meginstarfsstöðvum Hálendisþjóðgarðs og skal a.m.k. ein meginstarfsstöð rekin fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins.

Í greinargerð með frumvarpsdrögunum segir m.a. „Viðameiri þjónusta/þjónustumiðstöðvar verði almennt við meginleiðir, **í flestum tilvikum utan þjóðgarðsmarka á láglendi**. Þessar viðameiri miðstöðvar verði hugsaðar sem starfsstöðvar þjóðgarðsins, fyrir faglega starfsemi.“

Í drögum að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða segir m.a. að tilgangur friðlýsingar sé að efla samfélag og **styrkja** byggð og **atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðs**. Í 29. gr. segir að óheimilt verði að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði án samnings um slíka starfsemi við Þjóðgarðastofnun. Skuli slík starfsemi rekin í samræmi við atvinnustefnu þjóðgarðs og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar.

Óvissa um þjónustustarfsemi

Af frumvarpsdrögunum má ráða að fyrirhugaðri Þjóðgarðsstofnun sé einni ætlað að vera með viðamikla þjónustustarfsemi í jaðri eða innan Hálendisþjóðgarðsins. Annar atvinnurekstur verði „í nágrenni þjóðgarðsins“ eins og það er orðað. Í 31. grein frumvarps um Þjóðgarðastofnun eru tekin af öll tvímæli um þann umsvifamikla ríkisrekstur sem fyrirhugaður er: „Meginstarfsstöðvar, gestastofur og þjónustustöðvar mynda hluta þjónustunets þjóðgarða og friðlýstra svæða og eru starfræktar af Þjóðgarðastofnun.“ Þó má vera með atvinnurekstur í þjóðgarðinum með samningi við Þjóðgarðstofnun.

Með engu móti er hægt fyrir Hveravallafélagið að lesa út úr orðalagi frumvarpsdraganna hvort yfirleitt er gert ráð fyrir að víðtæk þjónusta við ferðamenn fái að standa áfram til boða á Hveravöllum, líkt og verið hefur undanfarna áratugi. Í fyrrgreindri 29. grein frumvarps um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða segir að atvinnutengd starfsemi skuli rekin „í samræmi við atvinnustefnu þjóðgarðs og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar.“ Engin slík atvinnustefna liggur fyrir, né heldur stjórnunar- og verndaráætlun. Stjórnum og starfsmönnum Þjóðgarðastofnunar er ætlað að móta stefnu og áætlanir á grundvelli ótakmarkaðra yfirráða yfir Hálendisþjóðgarði. Meðal annars er hinni opinberu stofnun ætlað að „setja skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á.“ Í skjóli hins almenna orðalags um markmið með stofnun Hálendisþjóðgarðs og þess óskoraða valds sem Þjóðgarðastofnun er úthlutað verður endalaust hægt að breyta stefnumörkun og taka geðþóttaákvarðanir um þann atvinnurekstur sem yfirleitt verður samþykktur. Þetta skapar óþolandi óvissu um þá uppbyggingu sem verið er að undirbúa á Hveravöllum og víðar á miðhálendinu.

Í ljósi langrar sögu ferðaþjónustu á Hveravöllum og staðsetningu hennar við eina helstu meginleiðina um miðhálendi Íslands verður ekki unað við vafa um tilveru og rekstrargrundvöll hennar. Kjalvegur er vinsæll meðal ferðamanna og einn af fáum fjallvegum sem færir eru öllum bílum að sumarlagi. Samkvæmt könnun Ferðamálastofu komu um 62 þúsund ferðamenn til Hveravalla yfir sumarmánuðina árið 2016. Með innlendum ferðamönnum er talið að í heildina hafi um 80 þúsund manns haft viðdvöl á Hveravöllum á leið um Kjöl þetta ár. Um 13% þeirra gistu næturlangt í tjöldum og skálum á svæðinu. Ferðaþjónusta er rekin allt árið á Hveravöllum og þörfin fyrir hana breytist ekkert hvað sem líður lögum um Hálendisþjóðgarð. Þörfin mun frekar aukast verði svæðið hluti af þjóðgarði. Þess ber að geta að Hveravallafélagið hefur ekki stundað almenna kynningu undanfarin ár til að draga að fleiri ferðamenn inn á svæðið heldur einbeitir sér að því að þjónusta þá ferðamenn sem koma á svæðið og tryggja að umgengni þeirra og viðvera skaði ekki náttúru og ásýnd svæðisins.

Gjaldtaka og fjármögnun

Í frumvarpsdrögum fyrir Þjóðgarðastofnun kemur fram í 30. grein að sú atvinnustarfsemi sem leyfi fái til reksturs er hugsuð sem tekjulind fyrir starfsemi stofnunarinnar. Leyfisveitingar Þjóðgarðastofnunar eiga að standa framar leyfisveitingum sveitarfélaga og er stofnuninni heimilað að „semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar.“ Ekkert fer á milli mála að þessi gjaldtökuheimild beinist alfarið að ferðaþjónustunni. Fyrir liggur að ekki stendur til að leggja gjald á

hefðbundin afnot á borð við beit eða veiðar og þá er fátt eftir til gjaldtöku í þjóðgörðum en ferðaþjónustan og jafnvel almenn umferð ferðamanna, t.d. bílastæðagjöld.

Ástæða er til að hafa áhyggjur af því að gjaldtaka Þjóðgarðastofnunar gæti þróast í átt til sífellt aukinnar innheimtu af þeim sem vilja njóta náttúrunnar. Fjármögnun stofnunarinnar er fremur óljós í frumvarpsdrögunum. Það fjármagn sem ætlað er í byrjun er ekki fast í hendi, heldur háð fjárveitingavaldinu hverju sinni. Mikilvægt er að varpa skýrara ljósi á rekstrarlegar forsendur fyrir stofnun og rekstri Þjóðgarðastofnunar og umdæmisráða. Sporin hræða í þessum efnum, opinberar stofnanir stunda sífellt fjölbreyttari gjaldtöku til að fjármagna útþenslu sína.

Óvissa um leiguréttindi

Meðal annarra óvissuþátta má nefna að í 9. grein laga um Þjóðgarðastofnun segir að stofnunin annist samningagerð um leigu lands innan Hálendisþjóðgarðsins. Leigusamningur Hveravallafélagsins er við Sjálfseignarstofnunina Auðkúluheiði til 50 ára. Ekkert er komið inn á það í frumvarpsdrögunum hvernig farið skuli með þessi réttindi eða önnur álíka eða hvort þau breytist. Mikilvægt er að þessari óvissu verði eytt.

Hvað varð um landsskipulagsstefnu fyrir miðhálendið?

Hvorki í drögum að frumvarpi um Hálendisþjóðgarð eða Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða er minnst einu orði á landsskipulagsstefnu 2015-2026, svo undarlegt sem það kann að virðast. Landsskipulagsstefna var samþykkt á Alþingi 16. mars 2016. Fyrsti kafli hennar fjallar um skipulag á miðhálendi Íslands og hefur Hveravallafélagið unnið eftir þessari stefnu við uppbyggingu á Hveravöllum. Í stefnunni segir að uppbygging innviða á miðhálendinu taki mið af sérstöðu þess. Í landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að hálendismiðstöð sé á Hveravöllum. Þar eru ákvæði um að við skipulagsgerð verði stuðlað að því að ferðafólki um miðhálendið standi til boða viðeigandi mannvirki og þjónusta og að ferðafólk dreifist þannig að álag á náttúru sé í samræmi við þol hennar. Tillaga að deiliskipulagi fyrir hálendismiðstöð Hveravallafélagsins var lögð fram 2016 og byggir hún á grunni deiliskipulags sem var samþykkt 1995 fyrir hálendismiðstöð. Umhverfismat vegna hennar var kynnt 1997 en framkvæmdum slegið á frest.

Svo virðist sem lögum um Hálendisþjóðgarð og Þjóðgarðastofnun sé ætlað að valta yfir allt sem byggt hefur verið upp á miðhálendinu á grundvelli landsskipulagsstefnu.

Hvar er ferðaþjónustan?

Þrátt fyrir að eitt af markmiðum 3. greinar frumvarps um Hálendisþjóðgarð sé að gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu þjóðgarðsins, auðvelda aðgengi að honum og stuðla að heilnæmri útivist er ekki vikið einu orði að aðgengi eða rétti fyrirtækja eða félagasamtaka í ferðaþjónustu að svæðinu. Samt er það svo að umtalsverður hluti þeirra sem um þjóðgarðinn munu fara verða þar á vegum slíkra aðila. Í 23. grein frumvarpsins, um stjórnunar- og verndaráætlun, kemur fram að stjórn og starfsmenn Þjóðgarðastofnunar muni hafa þetta aðgengi í hendi sér með leyfisveitingaferli. Þar segir: „í stjórnunar- og verndaráætlun skal tilgreina almenn skilyrði sem sett eru fyrir því að aðilar megi stunda atvinnu innan þjóðgarðsins. Þar skal jafnframt koma fram almennt mat á því hvort og þá hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs með hliðsjón af ákvæðum 3. gr.“

Ástæða er til að vara sterklega við öllum áformum um að ríkisvaldið fari að skammta fyrirtækjum eða félagasamtökum aðgang að miðhálendi Íslands, að öllum líkindum með tilheyrandi gjaldtöku og úthlutunum aðstöðu. Engar slíkar takmarkanir hafa verið fyrir hendi til þessa og verður ekki séð að það hafi haft neikvæð áhrif á miðhálendið. Í mesta lagi ætti Þjóðgarðastofnun að hafa úrræði til að til að hafa áhrif á eða stöðva starfsemi sem gengur í berhögg við markmið þjóðgarðsins. Hugmyndir um skömmtun, leyfisveitingar og úthlutunarnefndir á vegum opinberra starfsmanna geta ekki verið annað en andvana fæddar.

Almennt um frumvarpsdrögin

Í meginatriðum styður Hveravallafélagið hugmyndina um stofnun þjóðgarðs um miðhálendið eða hluta þess. Markmið frumvarpsdraganna um vernd náttúrunnar og sem best aðgengi almennings að miðhálendinu fara heim og saman við starfsemi Hveravallafélagsins. Rétt er þó að benda á að þjóðgarður mun klárlega draga að sér fleiri ferðamenn á ferð um hálendið og þeir ferðamenn þurfa aukna þjónustu og umgjörðin þarf að taka mið af því.

Í þessari umsögn hefur Hveravallafélagið einkum fjallað um atriði sem snúa að starfsemi þess á Hveravöllum, svo og annarra fyrirtækja í ferðaþjónustu á miðhálendinu. Hveravallafélagið telur of marga lausa enda í þessum frumvarpsdrögum til að þau gangi í gegn án rækilegrar endurskoðunar.

Almennt telur Hveravallafélagið töluverða fljótaskrift á frumvarpinu og að óþörfu sé verið að fela opinberri stofnun og starfsmönnum hennar of mikla íhlutun í för manna um miðhálendið. Mikill misskilningur felst í þeirri hugsun sem er gegnumgangandi í frumvarpsdrögunum tveimur að setja þurfi á laggirnar umsvifamiklar opinberar stofnanir með tilheyrandi flækjustigi til að halda utan um vernd og viðgang miðhálendisins. Áform um stofnun Hálendisþjóðgarðs eiga hæglega að geta gengið eftir án þeirrar miklu opinberu stjórnsemi sem stefnt er að með þessum frumvarpsdrögum. Betra væri að byrja smærra og bæta svo við eftir því sem þörf krefur og reynsla gefur tilefni til.

Opinberar stofnanir hafa tilhneigingu til að færast meira í fang en þeim er ætlað, oftúlka hlutverk sitt og réttlæta tilveru sína gegnum sífellt flóknara regluverk. Viðbúið er að fjölgun ferðamanna sem verður afleiðing stofnunar þjóðgarðs verði mætt með boðum og bönnum í stað tekjuskapandi lausna. Engin ástæða er til að ætla annað en Þjóðgarðastofnun feti þann veg með hliðsjón af því alltumlykjandi og víðfeðma hlutverki sem henni er ætlað. Metnaðurinn í þessum áformum er einfaldlega ekki í takt við þær þarfir sem stofnunni er ætlað að sinna. Til þessa dags hafa landsmenn gengið um landið tiltölulega áfallalaust. Lítil þörf er til að hafa umsvifamikla opinbera stofnun til að hafa vit fyrir þeim mikla meirihluta landsmanna sem tekur náttúruvernd alvarlega.

Reykjavík 20. janúar 2020

f.h. Hveravallafélagsins ehf
Þórir Garðarsson, formaður stjórnar

My contribution to the proposed Highland National Park (extension to existing park/s)

My wife and I first experienced Iceland back in 1999, we came as tourists but mainly to watch Rally Reykjavik. It was a stunning experience that was to set our destiny later in life. We then came every year as competitors to that same event, spending our money and experiencing the freedom of the Highland area, where some stages were held.

We made strong friends and when I retired from lecturing in Hospitality and Tourism we decided to retire to Iceland, not many people retire to Iceland, certainly not from the UK.

Why Iceland?

The vast open freedom afforded to us and locals in the highland area, is a major part of the answer. No need for off road driving, just so many tracks and roads. We only ever drove on map identified well used routes. The experience is out of this world.

With our joint 100+ years of hospitality experience it was an easy choice to offer our home to family, friends, friends of friends then tourists. We did this as an official registered business paying out taxes and contributing to the country, in a small way. Then 3 years later I was offered a dream job and one my entire life had, unknowingly, prepared me for, that of a Driver Guide. We now offer this to our own guests, again with registered vehicles and paying our taxes.

Now we may be rare in being retired, sorry semi retired incomers but the concept of what we offer is duplicated many many time over throughout Iceland, by locals and other younger incomers. What makes these small businesses viable as a family business, paying for the family to live, enjoy a quality of live and contribute to society? The answer is free access to the nature of Iceland. Yes in some cases a local fee is paid, taxes are paid, licence fees are paid but we have the ability to offer our Freedom of the Highlands Experience to guests.

Now I have to share some of the sentiment behind the idea of control to the highlands and other areas. I consider myself to be a safe, careful, conscientious driver. At 70+, unlike many of my age, I decided to re-sit my bus and truck driving licenses just ago, to prove to myself and my guests that I was still capable. I compete in 4x4 rallies in the UK and Europe and I have organised such events in Iceland and the UK. I ran a cross country event of 100 miles, yes across the open land, for 12 years in Scotland. I could not have continued to do that if I had no care for the environment. Land owners, DEFRA, SEPA, Forestry Commission and other agencies all scrutinising every dent in the land and splash in the water. (I stopped because I moved to Iceland).

The point of the last paragraph is to show that two apparent opposites can coexist, but there needs to be a base guide, an understanding and a willingness, from both parties, to make it succeed.

I do believe, from my Google Translate, of what is being proposed, is tantamount to a 20 kilo hammer used to open a hazel nut. Yes it will open it, but destroy everything you wished to access. It is impossible to wield the hammer to crack the shell and stop before the nut is damaged.

So it will be to throw the hammer of a full on closed off national park without destroying the very thing that invites tourists to come to Iceland. Many just feel or sense the freedom they have read and heard about, but may not actually step foot into the National park's proposed area. But the sense of our freedom is in their mind. Not every tourist, no matter how many luxury hotels you grant

or ‘Special Visas’ you offer will be of the category, that rich and discerning. So let us be realistic and accept a whole range of other demographics and social groups will return as tourists.

We are in the situation, which rightly you wish to avoid being added to, of some nature areas having been damaged, but that was brought about by just two factors, both of which lie at the doorstep of politicians.

1. Greed; both by government for that so called tourist dollar and their friends in big business to exploit at any cost, the tourist dollar revenue.
2. Ostrich factor; what problem! Remember at the start, I even wrote an article forewarning of the experience to come, that tourists used nature as a bathroom? What was an official answer from one? “They can use the shops, schools, cafes and homes”. Did she open her home?

The point was the country, had allowed uncontrolled numbers to do what they liked, then you worried. Too late. Yes some infrastructure was started and grants offered to local authorities, but on a strange percentage bases and just way too many grants passed out. Consequently their buying value, even with the local authority added part, was never going to solve any one of the problems.

Toilets that sit under power lines but not heated so not useable, or even built then it is discovered the waste system is not correct. Pathways were put into sensitive, heavily trafficked areas. What a great and proper idea. Sadly too little funds and or lack of knowledge. The earth was scrapped away, a plastic mesh laid on a membrane then filled with fine gravel. Sounds good? No No, where is the water soaking away to? The path has no foundation or drainage. I know the Romans never came to Iceland, pity as they knew how to build pathways. The Icelandic version is absolutely treacherous when the frosts come, the water in the path freezes, remember it cannot escape, then the whole track is one long slide. Consequence, well humans do have a good self-preservation system, so they walk up either side of the path.

The answer is a little local knowledge and some easy collected data. What is urgent and has the traffic flow. Spend the money to buy and build a proper solution.

Let me upset a few Icelanders, those that drive in the highlands but seem not to know how to drive. Perhaps because in Iceland you don’t drive Off-Road, the underlining knowledge and understand about traction and grip, use of gears, has not been gained by all. From observation the answer always appears to be ‘pedal to the metal’. Which may be fun for the driver but actually not for the tourist thrown about and who is also fully aware of the environmental damage. Every time that vehicle lifts body weight the wheels loose traction and spin out the ground, just a 300HP rotavator.

EXCLUSIVE! That is not a new phenonium. 20 years ago I could identify the problem and many tracks OFF the track where visible then, so don’t blame it all on the tourist or the new tour drivers. Some so called experts where already attacking the country.

Which brings me back to the Ostrich factor, it was ignored nothing was done and so subliminally it was condoned.

So what would I propose?

Lessons can be learned from other countries with similar tourist numbers and footfall problems. But let us be pragmatic and not live in fantasy land.

Locking off the Highlands for nobody but an elite few with a badge or a horse is not sharing the freedom, that tourists wish for and Icelanders have come to expect. Other countries do not lock off their wilderness against all.

Some trails should have footfall numbers controlled, but make it possible. The lone one or two walkers are free to walk. Groups whether tourist and guide or local walking groups need to book. Like traikls in NewZealand and North England. On the trails in Canada, if you wish to camp you must bag out what you take in, that includes your excrement (shit). Heavens above people pick up their dog's poo in bag. It can be done, I have. And sadly not mine, but a necessity around Búðakirkja and Svínafellsjökull.

Not everyone is going to drive to a camp site, it is a fact. Even if they do, the campsite is not safe with power cables everywhere and pitches too close together, no wonder they wish to be away. So allow campers to park overnight at more car parks, they can pay a 2 day fee. BUT only a proper camper is allowed, one with a toilet. Not a small van with their feet out the door. Where is their toilet? So the law is changed and these small van companies have to comply, either with poo bags or a port-a-loo. Let's clean up the country and set a standard.

Was it any wonder that tourist remarked in a survey, Icelanders don't care about their country?

Any company that wishes to take a guest (tourist) into the National park area, must use drivers that have a passed a course on;

- Environmental Car control technique
- Care for the Icelandic environment
- Weather forecasting - weather alternative routes
- Pre Route planning and logging them into a database
- Customer care
- Winter driving

This is NOT to be an exclusive club, only for the big companies or prohibitively expensive. It should be affordable and on-going with CPC, like the C and D license holders. They carry a card and a database should exists.

I think a set number of such permits can exist, some research into past tours would help provide numbers. There should be a quota for each area around the country so the Reykjavik based companies don't own them all. Perhaps even a limit of such licences per company. Thus they are shared out among the individual small business and solo guides.

Every solo guide can apply but they must have a business Kennitella or reference one.

This does not apply to private family trips. In reality not that many Icelandic residents have such a vehicles.

Some routes could be classed for only certain types of vehicles and or the above certified drivers.

Winter driving with paying guests follow the above rules.

How to administer and control

Of course the Police have overriding authority.

Any other agency, ranger, warden or what you wish to call them, CAN NOT automatically issue a fine, ban presence (unless it is felt the driver and the occupants will be in danger), or knowledge of a route issue.

They may photograph the area where they stop the vehicle, take a GPS reference, then photograph the vehicle without identifying the people, record the vehicle number and ask for the driver's Kennitala. Make a short report which is sent into a central website.

Any Utility Agency, power water communications etc, that need to access the Park area must comply with the same requirement as 'tour drivers and vehicles'.

This also applies to all horse or house owners that need to drive into the park area. Too often in other countries it has been found that these groups of people believe it is their right and I don't need this. Sorry yes you do, life changes.

I would wish this to be gradual and acceptable not what is being proposed, as Wham Bang done, and not even a thank you.

With my style of approach, the size of the national park is not so important.

It remains accessible, with some rules and conditions.

Yes this is over simplified but would you have read a full on regulation document running to hundred pages?

Regards to all with this task.

Ian R Sykes,

ICELAND
LUXURY TOURS

MIÐHÁLENDISÞJÓÐGARÐUR
MÁL NR. 369

ATHUGASEMDIR



Nefndasvið Alþingis
Berist til Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10

Reykjavík 1. febrúar 2020

Ég er stofnandi og eigandi ferðaskrifstofunnar Iceland Luxury Tours sem ég hef starfrækt í yfir 10 ár. Á þeim tiltölulega stutta tíma hef ég séð töluverðar breytingar bæði í ferðaþjónustu sem og ferðamennsku á Íslandi almennt, góðar og slæmar. Sjálfur ferðast ég mikið um landið og líður best inni á hálendinu, í skála fjarri skarkala þéttbýlisins. Ég deili sömu tilfinningu og þrá og viðskiptavinir mínir, að upplifa ósnortna og einstaka náttúru landsins okkar í friði og ró.

Frumvarp um hálendisþjóðgarð vekur hjá mér bæði von og ótta. Von um að við getum bjargað hálendinu frá frekari virkjanaframkvæmdum sem komnar eru alltof nálægt hjarta hálendisins með Skrokköldu- og Hágönguvirkjun sem báðar eru í 3ja áfanga rammaáætlunar en frumvarpið tekur hins vegar ekki á en ótta um að fórnarkostnaðurinn verði alltof mikill fyrir okkur og komandi kynslóðir.

Í raun tel ég að frumvarpið sé gerræðislegt og ótækt með öllu og að því beri hreinlega að vísa frá á þessum tímapunkti. Þó að markmiðið sé háleitt er frumvarpið meingallað í grunninn, gengið er alltof nærri ferðafrelsi og almannarétti sem landsmenn hafa notið síðan á tímum Járnsíðu hið minnsta auk þess sem umrædd breyting á stjórnsýslu um þriðjungs Íslands væri aðför að lýðræðislegu stjórnarfari landsins.

Helstu punktar:

- Ólýðræðisleg stjórnun allt að þriðjungs landsins þar sem fulltrúar einungis 7,5% þjóðarinnar eiga aðild að stjórn þjóðgarðsins í gegnum aðliggjandi sveitarfélög.
- Ráðherra setur reglugerðir og hefur úrskurðarvald yfir svæðisráðum, stjórn, forstjóra garðsins og vilja þjóðarinnar.
- Kostnaður er gríðarlegur í hlutfalli við afar litla nýtingu en álag innan hálendisins er mest í um tvo mánuði yfir sumartímann.
- Kostnaður vegna gestastofa er yfirgengilegur og hefur gjarnan verið í kringum 600 milljónir fyrir hverja stofu. Svarar engan veginn kostnaði. Þeir eyða peningunum sem þurfa ekki að afla þeirra.
- Ferðafrelsi Íslendinga verður skert. Reynslan úr Vatnajökulsþjóðgarði sýnir það þar sem tugum fjallvega og slóða hefur verið lokað án útskýringa eða samráðs hagsmunaaðila.
- Ferðafélög hafa byggt upp þjónustu á hálendinu um langt skeið og hafa gert það af myndugleik og í sjálfboðavinnu. Hins vegar hefur þeim illa gengið að byggja upp innviðina vegna seinagangs yfirvalda og sveitarfélaga t.a.m. í skipulagsmálum. Ég óttast að ferðafélögin verði hægt og rólega gerð burtræk úr þjóðgarðinum og smákóngar og -drottningar þjóðgarðsins taki yfir.
- Mér hugnast ekki að ríkisrekin stofnun eigi 85% hálendisins þar sem einn ráðherra hefur úrskurðarvald og landvarðasveit hans hefur nánast ótakmarkað framkvæmda og dómsvald yfir ferðalöngum. Þetta fyrirkomulag hefur ekki reynst vel í VJÞ.
- Samráð skorti við gerð frumvarpsins. Vissulega hafa verið haldnir ýmsir fundir en fátt situr eftir nema einbeittur vilji ráðherra til að útfæra aðferðafræði Landverndar í svartri náttúruvernd.
- Frumvarpið hampar öfgastefnu Landverndar og hundsar rétt þjóðarinnar í svo stóru máli.
- Takmörkuð rök hafa verið færð fyrir þörfinni nema þá helst vegna utanvegaaksturs sem hefur nánst verið útrýmt á hálendinu með átaksverkefnum og fræðslu útivistar- og ferðafélaga.

- Rekstraráætlun hefur ekki verið lögð fram. Ráðherra talar um 3 milljarða á ári sem mun að öllum líkindum hækka umtalsvert strax á fyrsta ári. En 3 milljarðar eru engu að síður alltof mikið.

- Mestur kostnaður mun fara í launakostnað hins gríðarlega stjórnkerfis þjóðgarðsins sem mun ekki ná tilætluðum árangri í dreifingu valds og samráði, auk ofmetinna gestastofa. Reynslan úr VJÞ sýnir nákvæmlega það og sannar. Kvótakerfi íshellaferða í VJÞ er nýjasta dæmið um misheppnaða miðstýringu sem mun gera illt verra.

- Stofnun þjóðgarðs virðist hafa þann tilgang helstan að útvega vissu fólki störf á kostnað hins almenna skattborgara, störf sem lítil sem engin þörf er á. Aðrar og hagkvæmari leiðir eru til t.a.m. með stuðningi við útivistar- og ferðafélög en hafa ekki verið ígrundaðar vegna skammsýni og drottnunargirnd ráðherra.

- Virkjanaframkvæmdir á hálendinu eru enn uppi á borðinu t.a.m. við Skrokköldu og Hágöngulón. Framkvæmdir á jarðgöngum frá Hágöngulóni og að Kvíslavatni yrði stórslys á svæði sem þegar hefur verið skemmt með Hágöngulóni þegar Fögurhverum var sökkt á sínum tíma.

- Umferð vélknúinna farartækja virðist sérstaklega vera tekin út eins og sjá má á texta í “Um 3. gr.” þar sem heilbrigði og sjálfbær útivist gæti vel átt heima í þjóðgarðinum en bara ef rétt að málum staðið.

- Frumvarpið er hlaðborð huglægs mats á hvað náttúruvernd sé og hvað geti flokkast sem menningarverðmæti og er því í fullkomnu samræmi við það sem miður hefur farið í VJÞ. Má þar t.a.m. nefna að samkvæmt skilgreiningu Minjaverndar Íslands ættu fornar þjóðleiðar að flokkast sem menningarverðmæti. Með lokun fjölda fornra leiða hefur VJÞ markvisst unnið gegn markmiði sínu. Yfirgnæfandi líkur eru á að slíkt hið sama muni gerast í miðhálendisþjóðgarði.

- Svört skýrsla um VJÞ sem birt var 2018 sýnir það sem koma skal í miðhálendisþjóðgarði. Trúnaðarbrestur, óstjórn og stórkostleg framúrkeyrsla í fjármálum ásamt fleiru í stofnun sem rekin hafði verið í aðeins 10 ár.

- Frumvarpið mun veita ráðherra leyfi til að taka eignarnámi jarðir og eignir á jaðarsvæðum þjóðgarðsins og innlima í þjóðgarðinn. Jaðarsvæðið færist í samræmi við það og nútímalandnám ráðherra getur haldið áfram. Hvergi er umrætt jaðarsvæði skilgreint né settar fram takmarkanir á útþenslumöguleikum ráðherra í nafni þjóðgarðsins. Enn og aftur skal treyst á huglægt mat ráðherra.

- Þjóðgarðurinn þæki um 32% landsins og 85% hálendisins sem er gríðarlegt landsvæði og gríðarlega há hlutfallstala af stærð alls landsins. Grænlenski þjóðgarðurinn títtnefndi er um 45% af Grænlandi hann en er að mestum hluta ísbreiða þar sem engin mannvirki eða skráðir íbúar eru til staðar.

- Þjóðgarðurinn yrði sá stærsti í Evrópu er sagt. Við eigum nú þegar stærsta þjóðgarð í Evrópu sem er Vatnajökulsþjóðgarður. Eru þetta virkilega marktæk rök og Íslandi til framdráttar?

- Ráðherra talar um að ferðaþjónusta muni aukast á hálendinu við stofnun þjóðgarðs en það hræðir okkur sem elskum hálendið eins og það er og viljum vernda það ósnert sem lengst. Reyndar verndar hálendið sig að mestu sjálft því það er hrjóstrugt og getur verið stórhættulegt ef ekki er rétt að farið. Við viljum ekki fjölga erlendum ferðamönnum á hálendinu með upphækkuðum vegum, fleiri bílaleigubílum, rútum og útsýnispöllum. Þvert á móti viljum við og viðskiptavinir okkar upplifa þá sérstöðu sem Ísland hefur, að þurfa breytta bifreið, fjallahjól og góða gönguskó til að komast að stórkostlega fossinum sem fáir heimsækja því hann er svo afskektur. Það gefur heimsókninni aukið gildi og þannig viljum við og gestirnir okkar hafa það.

  Látum landið okkar ekki snúast um magn heldur gæði.

Virðingarfyllst,

Sveinn Sigurður Kjartansson
Iceland Luxury Tours
Borgartúni 23
105 Reykjavík
Farsími: 894 4140



Goðasteinn á Eyjafjallajökli
22. desember s.l.

ICELAND
LUXURY TOURS

2020 Travelers' Choice
Tripadvisor

Borgartúni 23
105 Reykjavík
ÍSLAND

Sími: 554 7500
Farsími: 894 4140

Alþingi, berist umhverfis- og samgöngunefnd.

Sent rafrænt á nefndarsvid@althingi.is

Athugasemdir undirritaðs Ingimundar Stefánssonar við frumvarp um Hálendisþjóðgarð, þingmál nr. 369.

Fyrirhuguðum þjóðgarði er sbr. frumvarp ætlað að ná yfir um 1/3 hluta Íslands, á þjóðlendum. Gert er ráð fyrir dreifstýringu skv. lýsingum frumvarps með meiru. Og að samþykktir stjórnar séu undirbyggðar hlutfallslegum atkvæðagreiðslum meðlima.

Lýðræðishalli, skortur á aðkomu almennings og umboði hans við stjórnun þjóðlenda og þjóðgarðs

Undirritaður telur það í ósamræmi við eignarstöðu þjóðlenda og undirstöður lýðræðis að langstærstur hluti landsmanna eða um 92,5% þeirra og búa utan sveitarfélaga fyrirhugaðs þjóðgarðs skuli ekki eiga kjörna fulltrúa sem stjórna þjóðlendum landsins og nýtingu þeirra. Né í og við stjórn þjóðgarðsins. Viðeigandi er að útfæra lýðræðislegri stjórnun þjóðlenda og þjóðgarðs áður en lengra er haldið með frumvarp um frekari stýringu miðhálendisins en nú er.

Þjóðlendur á hálendi verði sérstakt stjórnunarsvæði

Vert kann að vera sbr. ofangreint lýðræði og kröfu um aðkomu almennings að umrætt svæði, þjóðlendur á hálendinu, eða þjóðlendur almennt, verði gert að sérstöku stjórnunarsvæði, n.k. sveitarfélagi, með sérkjörinni þjóðstjórn. Vegna viðbúinnar andstöðu við breytingar, svo sem sveitarstjórnarfulltrúa sveitarfélaga þjóðgarðs við slíka breytingu, er vert að hafa í huga að ekki er lengra síðan en 1998 sem sveitarfélögum var gert skylt að stjórna formlega öllu landsvæði innan sinna marka svo ég viti til með skipulagsskyldu fyrir allt sveitarfélagið. Þau höfðu þó haft aðkomu að skipulagi Ríkisins á landi utan eignarlands frá 1978 a.m.k. í gegnum samráð. Fram að þeim tíma hafði stjórn sveitarfélaga á svæðum utan eignarlanda fyrst og fremst falist í skipulagi beitar. Og beit á hálendinu eftir miðaldir er ekki gamalt fyrirbæri eða nema um 220 ára í tilfelli Biskupstungnamanna við rekstur inn fyrir Hvítá og 170 ára í tilfelli Nýjadals Þingeyinga og yngra víðast annars staðar. Sveitarfélög eru þess utan ekki gömul, endurvakin 1872 og hafa að auki breyst mjög að stærð og umfangi, flest 229 talsins en fæst nú eða 69. Hér er því mun minna rótgróið stjórnunarfyrirkomulag en ætla mætti. M.ö.o. nýtt sveitarfélag sem nær yfir þjóðlendur á miðhálendinu og stjórnað af kosnum fulltrúum er eðlilegt lýðræðislegt framhald sveitarfélagaþróunar.

Breytingar á almannarétti – ákvarðist af almenningi, kjörnum fulltrúum með aðkomu almennings

Nú felast í stjórntækjum fyrirhugaðs þjóðgarðs umferðar- og umgengnistakmarkanir, bæði útfærðar í stjórnunar- og verndaráætlun og með lokunum þjóðgarðsvarða. Í þessu felst í raun takmörkun á almannaréttinum, rétti sem landsnámsmenn fluttu með sér til landsins og er eldri en þekkt búseta þar. Ólýðræðislegt er að ekki sé gert ráð fyrir að almenningur, og fulltrúar hans, eigi beina aðkomu að slíkum stýrandi ákvörðunum með samþykkt stjórnunar- og verndaráætlana annars vegar, né í formi kjörins ráðs sem leggi mat á réttmæti lokunar þjóðgarðsvarða og fylgist með að þar sé meðalhófi framfylgt og geti afturkallað lokun séu

forsendur ekki lengur til staðar. Athygli vekur að stjórn þjóðgarðsins er í 9. gr. frumvarpsins ekki ætlað að gæta sérstaklega að almannaréttinum.

Allar takmarkanir á almannarétti eru alvarlegar og ber að forðast í ítrustu lög. Gæta þarf sérstaklega þess að veita almenningi aðkomu að fyrirhuguðum lagaákvörðunum um breyttan almannarétt til að fyrirbyggja svipaða uppákomu og varð við breytingu á náttúruverndarlögum árið 2015. Þar lagði umhverfisnefnd þingsins til áður ónefnda takmörkun á almannarétti notenda húsbíla, hjólhýsa, tjald- og fellihýsa eftir fyrstu umræðu um breytingarfrumvarp og eftir innsendingu umsagna og fyrirköllun fyrir þingnefnd, Og alþingi samþykkti í kjölfarið án umsagnar almennings og hagsmunaaðila að slíkir þyrftu að leita leyfis landeigenda eða réttarhafa til að "nota" fyrrgreind farartæki utan þéttbýlis og skipulagðra tjaldsvæða, ólíkt notendum annars dvalar- og ferðabúnaðar.

Forsendur þjóðgarðs

Athugavert er að í greinargerð með frumvarpi er ekki tilgreint með efnislegum rökum hver þörfin er fyrir þjóðgarðinn, og aukinni stýringu á hálendinu. Þar sem slik rök ættu að vera forsenda breytts fyrirkomlags, þjóðgarðs í stað núverandi fyrirkomulags, verður að telja að bæta þurfi úr, og kallar í raun á endurframlagningu frumvarps með umsagnarfresti. Einnig á við að fjalla um og sýna samanburð á valkostum við stjórnun og nýtingu hálendisins til að ná markmiðum sem vilji er fyrir, svipað og gert er í umhverfismati skipulagsáætlana. Þar má sérstaklega hafa í huga þá stöðu og viðbragðsgetu við stjórnun ef erlendir ferðamenn verði miklu færri en nú er.

Almenningur, landsmenn, ferðamenn, atvinna

Líklega má telja að flestir þjóðgarðar heims séu stofnsettir til að tryggja tilvist lands og nátttúru, landsmönnum, gróðri og dýralífi til heilla, en einnig í minna mæli jarðarbúum til heilla. Almenningur er nefndur 8 sinnum í frumvarpi og 9 sinnum í greinargerð þess. Engu að síður fæst sú tilfinning við lesturinn að áhersla með þjóðgarðsfrumvarpinu sé aðallega vernd annars vegar og atvinnulíf hins vegar. Almenningur, landsmenn, för þeirra um landið og náttúruskoðun og nýting, áhersla við stofnun flestra annarra þjóðgarða, verða næstum utangátta. Því má líkja saman við að í almennum þjóðgarði koma að skilti sem segir "Hér njótum við náttúru og útivistar" en í því síðara "Bannað er að hjóla á stígum í Jökulsárgljúfrum". Æskilegt er að frumvarp til stýringar lands og náttúru, fyrir og í umboði almennings, sé í texta jákvæðara gagnvart umbjóðendum og grundvelli þess enda er það eitt markmiða frumvarpsins að þeir geti farið um þjóðgarðinn. Og einnig að auðsærra sé í lagatexta hvernig unnið sé að markmiðum með þjóðgarðinum hvað varðar almenning.

Reykjavík, 1. febrúar 2021.

Ingimundur Stefánsson

Það er furðulegt að vera í þeirri stöðu að vera harður nátturuverndarmaður og finna sig knúinn að mótmæla hálendisfrumvarpinu. Síðastliðin rúm 30 ár er ég búinn að ferðast um allt Ísland, jökla, hálendi, láglendi, þúsundir km bæði á eigin vegum sem og í ferðaþjónustunni. Ég hef ferðast gangandi, á jeppa, skíðum, kayak, hjóli og öðru. Ég er búinn að upplifa í návígi tilurð og aukið umfang þjóðgarðanna og hef mjög, mjög, mjög mörg dæmi af slæmri reynslu í samskiptum við þessa staði. Ég stend mig að því að forðast þjóðgarða nú orðið. Hálendisfrumvarpið óbreytt er skelfilegt fyrir alla unnendur nátturunar og á á enn þá langt í land með að vera ásættanlegt. Ég mótmæli hálendisfrumvarpinu harðlega.

Ingimundur Þór Þorsteinsson

Umsögn um Hálendisþjóðgarð, 369. Mál, lagafrumvarp
151. Löggjafarþing 2020-2021

Ég er mikill náttúruunnandi og elska að ferðast um okkar fallega land. Ætli ég sé ekki um 50 daga á ári með fjölskyldu minni á ferðalagi innanlands, mikið til á hálendinu. Ferðalögin koma ekki til af því að ég tilheyri einhverjum hagsmunahópi s.s. orku- eða ferðaiðnaði, heldur vegna þess að landið er fallegt og að ferðast um það er eins og hin besta hugleiðsla.

Frumvarp um Hálendisþjóðgarð hefst á fögrum orðum um verndum og bætt aðgengi ferðafólks þannig að almenningur geti notið útivistar. Hins vegar þegar frumvarpið er skoðað nánar má sjá að í því felst tilfærsla valds og ákvarðana fyrir 1/3 af landinu á mjög fáar hendur og í sumum tilfella til einstaklinga. Hvernig nýir valdhafar geta farið með þetta vald er óráðið. Ég spyr mig, hver er tilgangur þessara breytinga og hvað bætir þetta umfram núverandi regluverk?

Í lögunum eru víðtækar lokanir og hindranir heimilar sem ég fæ ekki séð þörf fyrir og þá er fjallað er um gjaldtöku og refsingar í hinum ýmsu málum. Til að sýna fram á þetta hef ég safnað nokkrum bútum úr lögunum.

Heildstæð lokun hálendis Íslands.

*„Þjóðgarðsverði er **heimilt að loka** Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans **fyrirvaralaust** telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef lokun er nauðsynleg af **öðrum ástæðum** til að tryggja öryggi gesta.“ -25gr.*

Skv. þessari grein getur einn einstaklingur lokað hálendinu öllu eða hluta. Ef þessi lokun er ekki virt varðar það fangelsi allt að 2 árum skv. 30gr. Eins og staðan er í dag er vegum almennt lokað með fyrirbyggjandi hætti ef veður er vont. Er von á því opnun hálendisins verði byggt á veðurspá? Ferðavanir vel útbúnir fjallavinir ferðast ekki bara í mestu veðurblíðunni.

Takmörkun á dvöl og umferð:

„Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum.“ -14gr.

*„Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, **þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi**, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum” -18gr.*

„Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins” -18gr.

„Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins” – 18gr.

Hér er verið að setja í lög að fram skuli koma reglugerð sem ekki hefur enn litið dagsins ljós en segir skýrt að takmarka skuli umgengni með einum eða öðrum hætti, hvort sem um er að ræða gangandi, gistingu í tjöldum eða akandi. Þá er einnig lagt til að allir vegir sem ekki er sérstaklega gert grein fyrir verði lokað. Hvaða vegum eða slóðum verður gerð grein fyrir? Hver ákveður þetta, á hvaða forsendum og með hvaða hætti?

“Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum”. -18gr.

„Hálendisþjóðgarði, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva för fólks og farartækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð.“ -28gr.

Með þessu er lögregluvald fært til starfsmanna þjóðgarðsins og engin takmörkun eða nánari útfærsla sett á það hvaða takmörk skulu fylgja þessu valdi.

„Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna“ -21 gr.

Hvað telst skipulagður viðburður? Varla er það þegar tvær fjölskyldur taka sig saman um að fara í ferðalag? En ef 20 manna félagsskapur fer í sína árlegu ferð - er slík hefð nú í hættu og orðin upp á náð þjóðgarðsvarðar komin enda er gist í húsnæði innan áætlaðs þjóðgarðs? Mega stórfjölskyldur fara saman um hálendið án leyfis?

Fyrir 15 árum síðan var hægt að fara um landið lítt áreittur, tjalda í fallegum lautum og njóta útiveru og að sjálfsögðu ganga vel um. Fara í göngutúra um nálæg svæði og upplifa frið, ró og stórbrotna náttúru. Á veturna var keyrt á snævi þöktu landinu, oft í fallegum froststillum, og gist í skálum. Ég er mjög sáttur við einfalda gistingu í fjallaskálum og geri ekki kröfur um umbætur á vegum eða öðrum samgögnumannvirkjum. Þá vil ég einnig ekki að aðrir reyni stöðugt að hafa vit fyrir mér og bendi á að ég hef alltaf komist klakklaust í gegnum mín ferðalög og skilið vel við þar sem ég fer um. Miðað við núverandi frumvarp er ljóst að ég tilheyri ekki þeim hópi sem er velkominn á hálendi Íslands.
Það fjölgar í þeim hópi sem borga bílaleigum fúlgur fyrir að keyra á illa búnum bílum um hálendið, stundum akandi utan slóða, og til þess að hægt sé að fjölga í þessum hópi verður að leggja betri og öflugri vegi út um hálendið. Það kallar líka á uppbyggingu enn frekari innviðina því ekki ráða kaldir skálar við allan þennan fjölda.

Verndum landið, er því kallað. Hvernig er landið best verndað? Uppbygging hálendismiðstöðva og uppbyggðra vega? Girtir stígar að hverjum fossi og hverjum hver? Miðbókunarkerfi á netinu til að kaupa tímasettan aðgang að náttúruperlum? Er þetta leiðin?

Hingað til hefur landið að miklu leiti verndað sig sjálft með því að vera erfitt yfirferðar en með bættum samgöngum, fjölgandi gististöðum og auknum ferðamannastraum er þörf á takmörkunum. Það er hinsvegar sárt að vera Íslendingur sem meinað verður um frjálsar ferðir á landinu sínu þegar maður vill aka eftir slóðum þegar ekki liggur snjór yfir eða ganga frjálst um einstakar náttúrperlur í skiptum fyrir vel greiðandi ferðamenn.

Ég hef enga fjárhagslega hagsmuni af nýtingu hálendisins og er fjölskyldumaður með tvö ung börn. Ég er félagsmaður í Útivist, Ferðafélagi Íslands í gegnum Ferðafélag Akureyrar og í Ferðaklúbb 4x4 og hef ekki neina pólitíska hagsmuni. Ég er ósáttur við frumvarp um Hálendisþjóðgarð og tel að fara þurfi fram mun meiri umræða og samráð áður en hægt er að móta stefnuna og heimildir okkar íbúanna til að ferðast um okkar fallega hálendi.

Ívar Örn Lárusson
180285-2969
663-4383

Frumvarp um Hálendisþjóðgarð - mál 369 - Athugasemdir frá Jens B. Baldurssyni

Það sem ég hef áhyggjur af er einkum tvennt. Annars vegar það sem mér sýnist vera eitt aðalmarkmiðið með frumvarpinu, að hindra uppgræðslu lands (þó það komi hvergi beint fram nema hvað ekki er minnst á lífríki nema í því samhengi að það eigi að vernda það) og hins vegar að byggt verði upp mikið og ferlegt bákn sem drepi niður allar hugmyndir um uppgræðslu og aðra hugsanlega þróun á svæðinu. Aðeins háværustu og frekustu hagsmunaaðilar munu að öllum líkindum geta komið öðru að en því sem stjórn þjóðgarðsins þóknast. Ef þetta á að verða alvöru þjóðgarður þá er nauðsynlegt að stjórnin verði ekki jafn einsleit og gert er ráð fyrir, að ekki verði byggt upp bákn sem drottnar yfir hálendinu og einnig þarf í lögunum að gera ráð fyrir uppgræðslu lands.

Mér virðist gengið út frá því með þessum lögum að hálendið eigi að vera gróðursnautt eða gróðurlítið eins og nú er. Að það sé eðlilegt ástand. Gróður hefur hins vegar stundum verið meiri þarna á fyrri tímum en nú er. Hlýnandi lofstlag mun auðvelda gróðri að vaxa víða á hálendinu, fái hann frið til þess. Því verður ekki trúað að nokkur vilji koma í veg fyrir það.

Tilgangurinn með lögunum kemur fram í fyrstu greinunum. Feitletranir er mínar.

1. gr. Lög þessi gilda um **friðlýsingu og verndun náttúrufars**, sögu og menningar innan Hálendis-þjóðgarðs...

Um markmið Hálendisþjóðgarðs segir í 3. gr. 1. lið: **Vernda náttúru** og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, víðerni, **lífríki**, jarðmyndanir og menningarminjar og **tryggja tilvist heildstæðra vistkerfa** og **náttúrulegra ferla.**

Aðaláherslan er augljóslega ekki síst á svokallaða verndun lífríkis sem væntanlega þýðir að ekki megi rækta neinn gróður á öllu hálendinu nema hugsanlega þær fáu tegundir sem þar þrífast núna. Svokölluð „sjálfbær" búfjárbeit er þó heimil sem þýðir að ekki er mögulegt að stunda neina uppgræðslu sem heitið getur. Sauðkindin hindrar vöxt á öllum gróðri, það hef ég sannreynt í skógræktarstörfum mínum.

Er það virkilega ætlun alþingismanna að hindra uppgræðslu á grjóti og sandi, uppgræðslu á svæði sem sumir segja vera stærstu eyðimörk í Evrópu? Það kemur ekki beint fram í lögunum að þetta sé markmiðið en lögin veita misvitrum ráðherrum ansi miklar heimildir til að setja reglugerðir sem munu hindra uppgræðslu. Vegna þessarar ofuráherslu á verndun takmarka lögin hins vegar heimildir til uppgræðslu þó ráðherrann á hverjum tíma sé velviljaður lífríkinu.

Þó ber að nefna að í 3. grein, 8. lið er þessi málsgrein: „Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast". Það er talið að á fyrri öldum hafi birki þrifist a.m.k. sums staðar á hálendinu og því táknar þetta vonandi að reyna megi að rækta birki sem víðast þarna. En hvað með innfluttar trjátegundir sem hugsanlega má gróðursetja þarna og myndu dafna? Eða birki kynbætt með erlendu birki? Er markmiðið með þessum lögum að banna slík tré? Og ekki síður aðrar innfluttar plöntur sem gætu nýst við að rækta upp hálendið eins og t.d. lúpínuna? Verður hún bönnuð og hersveitir landvarða sendar til að rífa hana upp? Eða eitra fyrir henni eins og gert var fyrir nokkrum árum? Á gróðursnauðum svæðum hálendisins skortir mest jarðveg og köfnunarefni. Lúpínan hefur reynst frábærlega við að búa til jarðveg og vinna köfnunarefni úr andrúmsloftinu. Að mati sérfræðinga er birki víða að vaxa upp með hjálp lúpínunnar. Notaðar hafa verið miklar fjárhæðir og þúsundir tonna af tilbúnum, innfluttum áburði til að koma birki til á íslenskum eyðimörkum með litlum árangri. Sérfræðingar telja lúpínuna vera bestu, ódýrustu og umhverfisvænstu leiðina til að fá aftur birkiskóga í landið. Lúpínan þakkar fyrir sig og kveður þegar verkinu lýkur. Aldrei hefur verið sýnt vísindalega fram á að lúpína ógni fjölbreytileika lífríkisins. Oftast eykur hún hann til að byrja með og líklega alltaf þegar til lengri tíma er litið.

Ýmsa kosti má finna við frumvarpið: Í 3. grein, lið 7 stendur. „Stuðla að rannsóknum og fræðslu um þjóðgarðinn...“ og liður 8. „Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast“. Vonandi þýðir þetta ræktun t.d. birkis þar sem það hefur vaxið áður. En hvers vegna ekki fleiri trjátegundir (og yfirleitt fjölbreyttar jurtategundir)? Helst þyrfti að stunda öflugar rannsóknir á því hvaða jurtategundir henta best á hverjum stað.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs verður skv. frumvarpinu mikið bákn sem mun ráðskast með stærstan hluta hálendisins. M.a. verður núverandi Vatnajökulsþjóðgarður hluti af Hálendisþjóðgarðinum í stað þess að halda honum áfram sem sérstökum þjóðgarði sem hefði tryggt örlítið meiri valddreifingu og að meiri líkindi verði til að mismunandi sjónarmið ráði um þróun þjóðgarðanna. Miðstýringarárátta nútímans er þarna á fullu. Þetta er vont bæði vegna samþjöppunar valda sem alltaf er vond og svo er samsetning stjórnarinnar afar einsleit, skipuð íhaldssömum hagsmunaöflum og engum uppgræðslusinnum, frekar þeim sem vilja halda hálendinu sem eyðimörk m.a. með því að leyfa beit og svo hagsmunaöflum eins og ferðaþjónustu.

Í frumvarpinu er fjallað um stjórn Hálendisþjóðgarðs í 8. grein. Þar er gert ráð fyrir að stjórnina skipi fyrst og fremst fulltrúar hagsmunaaðila eins og Bændasamtakanna (og þá væntanlega þeirra sem vilja nýta sér svæðið til beitar?), sveitarfélaga sem liggja að hálendinu og sem flest hugsa líklega fyrst og fremst um þrönga hagsmuni sauðjárbænda (miðað við það sem ég hef heyrt frá þeim – vonandi misskilningur), útivistarsamtaka og ferðaþjónustu. Þeir aðilar sem vilja græða upp landið eiga engan fulltrúa. Ekki er tryggt að fulltrúi umhverfisverndarsamtaka hafi áhuga á að græða upp landið. Þá er enginn fulltrúi frá fjölmennustu sveitarfélögum landsins (sem ekki liggja að þjóðgarðinum) en íbúar þar vilja örugglega líka eiga aðkomu að þjóðgarðinum, ekki bara borga kostnaðinn með sköttum sínum. Hvers vegna ekki fulltrúi Skógræktarfélags Íslands eða ríkisstofnana sem vinna að uppgræðslu eins og Skógræktarinnar eða Landgræðslunnar? Tryggja þarf fjölbreyttari viðhorf í stjórn og rekstri þjóðgarðsins en ekki bara þeirra sem vilja „vernda svæðið“ (viðhalda auðn?) og hagsmunasamtaka sem vilja græða á því og/eða nýta í eigin þágu.

Ég er enginn sérstakur aðdáandi auðnarinnar á hálendinu. Hef ferðast nokkuð víða þar þegar ég hef átt jeppa. Þar eru yndislega fallegir staðir, vinjar í auðninni, en alltof víða auðn sem fæstum þykir falleg. Það stingur í augun að horfa uppá rollur hamast á smágróðri sem nær að þrífast hér og þar. Oft hafa bændur flutt þessar rollur á bílum um langan veg til að „nýta“ gróður hvar sem hann finnst. Þetta er í boði íslenska ríkisins sem styrkir þessa óhæfu með miklum fjármunum ár hvert. Ef tækist að banna alla búfjárbeit á svæðinu þá væri til mikils vinnandi og hægt að sætta sig við þjóðgarðs-báknið sem mér sýnist eiga að stofna.

Nokkrar athugasemdir:

1) Þjóðgarður eða ekki þjóðgarður? Ég hef ekki sérstaka skoðun á því hvort það er gott eða vont að stofna þjóðgarð þarna. Sennilega frekar til góðs nema hvað það er vont að búa til risabákn (einn þjóðgarð), frekar að búa til marga þjóðgarða þar sem mismunandi sjónarmið um náttúruna fá að koma fram og sjá hvernig til tekst. Virkja þannig almenning eins og kostur er. Yrði til bóta ef vel tekst til. Gæti orðið til hins verra ef það verður til að hindra alla uppgræðslu og að einhverjir tilteknir hagsmunahópar ráði þarna öllu. Eða að verkefnið koðni niður. Það má ekki gerast að ákveðnir hagsmunahópar eða sérviskupúkar eigni sér hálendið. Sveitarfélög sem liggja að hálendinu hafa óeðlileg völd skv. frumvarpinu. Bændasamtökin, ferðaþjónustan og fleiri slíkir hagsmunaaðilar ráða allt of miklu. Fá þarf fleiri sjónarmið í stjórnina, sérstaklega uppgræðslufólks.

2) Ekki er gert ráð fyrir skógrækt eða annari uppgræðslu neins staðar í fyrirhuguðum hálendisþjóðgarði. Og það þegar markmið stjórnvalda er að auka skógrækt í landinu. Mörg skógræktarfélög vantar sárlega land til skógræktar. Af hverju mega sjálfboðaliðar ekki fá

afmarkaða bletti á hálendinu til að spreyta sig á? Helst með aðstoð sérfræðinga, t.d. Skógræktarinnar. Hálendið verður seint þakið skógi en það er sjálfsagt að rækta skógarreiti á afmörkuðum svæðum. Eðlilegt er að t.d. Skógræktarfélag Íslands eigi fulltrúa í stjórn þjóðgarðsins. Og raunar ætti að vera sjálfsagt að í stjórninni sætu fulltrúar Skógræktarinnar og Landgræðslunnar. Það eru ríkisstofnanir með marga sérfræðinga í uppgræðslu.

3) Banna verður lausagöngu búfjár. Alla búfjárbeit verður að banna innan þjóðgarðsins, sérstaklega þar sem stunda á skógrækt eða aðra uppgræðslu. Raunar gildir það um stóran hluta landsins að eigendur búpenings hafa þau sérstöku forréttindi að geta látið búpeninginn valsa óátalið um eignarlönd annarra og eyðileggja tré og annan gróður. Ef eigendur landsins kvarta eða siga hundum á búpeninginn þá mega þeir búast við ákæru fyrir dýraníð. Það er löngu tímabært að Alþingi stöðvi þennan yfirgang og banni lausagöngu búfjár og hætti að styrkja þá sem beita jarðir í óþökk eigenda viðkomandi jarða. Búpeningur á að vera á girtum svæðum, ekki á að þurfa að girða landgræðslu og skógrækt af.

4) Umferð um hálendið. Mun Hálendisþjóðgarður koma í veg fyrir að hálendisvegir verði lagðir? T.d. Kjölur og Sprengisandur sem heilsársvegir? Hálendið má ekki bara vera fyrir jeppafólk, vélsleðafólk og slíka sérhópa. Sjálfsagt er að venjulegt fólk eiga greiða leið yfir aðalleiðir hálendisins á venjulegum bílum, a.m.k. að sumarlagi.

5) Bákn. Það er óskiljanleg tilhneiging á síðustu árum að byggja upp mikil miðstýrð bákn með hátt launuðum stjórnendum og silkihúfum efst til að stjórna ríkisstofnunum og öðrum samfélagsstofnunum og raunar einnig fyrirtækjum. Það er talið æskilegt að hafa fyrirtæki og stofnanir stærri og fækka þeim sem fyrir eru með samruna. Ákveðið var að fækka bönkum á Íslandi fyrir síðustu aldamót með þeim árangri að Ísland hefur átt í tómu basli með bankakerfið síðan og bankakerfið miðast í sífellt minna mæli að því að þjóna almenningi heldur þjónar það mest hinum fáu ríku í landinu. Enn verri er þróunin í sjávarútvegi sem var burðarásinn í bæta hag Íslendinga á 20. öld en er nú kominn í hendur fárra ofurríkra einstaklinga eftir að framsal kvóta var leyft og samfélagið allt nýtur sífellt minni ávinnings af sjávarafla á Íslandi. Svipuð þróun hefur verið innan ríkisvaldisins, stofnunum er fækkað og þær stækkaðar. Þetta er þægilegra fyrir Alþingi og æðstu toppana sem stjórna kerfinu með sínum Excel-skjölum en verður sífellt verra fyrir þá sem eiga að njóta kerfisins. Besta dæmið um þetta er baslið í heilbrigðiskerfinu sem smám saman drabbast niður. – Verður nýi risa-þjóðgarðurinn þannig, ferlegt bákn sem helst engir mega fara inn í nema útvaldar mannkindur og sauðkindur?

Ísland og önnur Vesturlönd urðu velmegandi á 20. öld þegar sú stefna var ríkjandi að dreifa völdum og auði, að jafna kjör fólks. Nú er sú stefna illu heilli ríkjandi að völd og auður eigi að safnast á færri hendur með þeim afleiðingum að misskipting eykst og með því spilling. Þessu fylgir aukin áhersla á stjórnun og að yfirmenn og stjórnendur séu merkilegri og eigi að vera miklu hærra launaðir en venjulegt fólk. Fámenn stétt auðmanna ráðskast með samfélagið og stjórnmálamenn. Jafnvel ágæt hugmyndi um þjóðgarð mótast af þeirri grunnhugmynd að öllu þessu svæði verði stjórnað af fámennum hópi, sem í framtíðinni verður kannski að elítu? Í framtíðinni verður svo ekkert því til fyrirstöðu að breyta lögunum og leyfa einhverjum auðmönnum að eignast svæðið eða hluta þess til að gera það sem þeim sýnist.

Niðurstaða: Ef stofna á þjóðgarð má ekki stofna einn risaþjóðgarð eða ofurbákn, frekar fleiri en smærri þjóðgarða svo fleiri eigi aðkomu að þeim og fleiri sjónarmið um náttúruna og umhverfið nái að koma fram. Leyfa verður uppgræðslu m.a. skógrækt í a.m.k. hluta þjóðgarðanna. Stjórn þjóðgarðanna verði skipuð fólki með fjölbreytt viðhorf, m.a. þeim sem eru fylgjandi uppgræðslu. Hagsmunaöfl og þeir sem hafa sérviskuleg viðhorf til náttúrunnar eins og að vera á móti uppgræðslu, mega ekki vera allsráðandi eins og virðist vera gert ráð fyrir í frumvarpinu.

Akranesi 30. janúar 2021

Jens B. Baldursson - jensbb@internet.is

Um mig. Ég er fyrrverandi framhaldsskólakennari og stjórnandi á eftirlaunum. Eftir að ég fór á eftirlaun hef ég helgað mig skógrækt. Ég er formaður Skógræktarfélags Akraness og í stjórn Skógræktarfélags Íslands. Skoðanir sem koma fram hér að framan eru mínar en ekki þessara félaga. Upplýsingar um uppgræðslu og skógrækt sem fram koma eru fengnar frá skógfræðingum og öðrum sérfræðingum.

Dagsettning: 31.01.2021
Hr. Formaður, Bergþór Ólason
B/t. Umhverfis- og Auðlindaráðherra, Alþingishúsinu v. Austurvöll 150 Rvk
Athugasemdir Jóhann Björgvinssonar, áhuga fjallamanns um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, Þingskjal 461 – 369. mál.
Samantekt athugasemda.

1. Almenningur sviptur eign sinn og stjórnun sett í hendur fámennra hreppa.
2. Stjórnunarfyrirkomulag flókið og ólýðræðislegt.
3. Mörk óljós og friðun nær yfir óljóst svæði í umhverfinu
4. Framsal löggjafarvalds með víðtækum heimildum til stjórnunar og reglugerðasetningar. Öll vera almennings er háð góðfúslegu leyfi stjórnarinnar.
5. Hætta við að komið verði á flóknu leyfakerfi.
6. Atvinnustefna – mismunun.
7. Lögregluvald - marka betur
8. Gjaldtöku takmörk sett. Jákvætt.
9. Lokaorð.

Almenningur sviptur eign sinn og stjórnun sett í hendur fámennra hreppa.
Þjóðlenda er land sem enginn á og menn hafa haft frjálsan aðgang að með þeim takmörkunum sem lög setja. Það eru ekki íbúar nærliggjandi hreppa sem eiga landið heldur öll þjóðin þó sumir bændur hafi þar óbein eignarréttindi.
Stjórnunarfyrirkomulagið verður þannig að meirihluti bæði í umdæmisráðum og stjórn Þ.garðsins verður í höndum nærsamfélagsins, sveitarstjórnarmanna og bænda með óbein eignaréttindi á svæðinu. Þannig er þjóðin svipt umráðum yfir eign sinni. Í þessu sambandi verður að greina á milli skipulagsvald og umráða. Stjórnin fer með umráð landsins en verður að lúta skipulagsvaldi eins og aðrir eigendum, hver svo sem fer með það vald. Alþingi getur takmarkað skipulagsvald einstakra eða allra sveitarfélaga sbr. 78. gr. 1. mgr. stjórnarskrár ef almannhagsmunir krefjast þess og þá með lögum.
Engin lýðræðisleg aðkoma er fyrir almenning að hafa áhrif. Aðkoma ferðafélaga er nánast engin. Þau hafa saman einn fulltrúa og einhver umhverfissamtök annann, samtals tvo fulltrúa. Þessi félög eru sögð um 600 talsins á landinu með ólíkar þarfir og með mikinn fjölda félagsmanna. Útilokað að einn fulltrúi ferðafélaga geti gætt hagsmuna þeirra allra. Hingað til hefur hagsmunum jeppamanna verið fórnað í VJÞ sem dæmi. Sama er um umhverfissamtökin. Þeirra sjónarmið eru líka ólík. Þá er í frumvarpinu óljóst ákvæði um umræður um nýtingu sem hefur ekkert gildi sjá 6. tl. 3. gr. af því hún er ekkert skýrð og henni frekar ætlað til að blekkja almenning.
Engar reglur eru um hvernig fulltrúar ferða- og náttúruverndarsamtaka eru valdir.

Þessir gallar eru svo miklir að hætt er við að almenningur rísi upp og krefjist þjóðaratkvæðagreiðslur um frumvarpið. Getur þjóðin þolað frekari framsal eigna sinna að henni forspurðri?

Stjórnunarfyrirkomulag flókið og ólýðræðislegt.

Það sem næst kemst að fulltrúar séu lýðræðislega kjörnir er að sveitarstjórnarmenn sitja í valdalausum svæðisráðum. Í hverju svæðisráði sitja 6 fulltrúar frá nærsamfélaginu af 9 fulltrúm. (aðrir eru einn fyrir öll ferðafélög, annar fyrir öll náttúruverndarsamtök og svo einn fyrir ferðaþjónustuna.) Þá er ekki ljóst hvort þessir aðilar eru líka úr nærsamfélaginu eða valdir af öllu landinu. Furðuleg er lokamálsgrein 2. tl. 11. gr. í þessu sambandi Þar sem ferðaþjónustan annars vegar og ferðafyrirtæki í heimabyggð eiga að velja saman einn fulltrúa. Ekkert er sagt hvernig þau eiga að sammælast um hann.

Það eru svo þessi meirhluti í hverju svæðisráði sem velur meirihluta stjórnar þjóðgarðsins. Þannig er stjórnin einnig slitin úr lýðræðislegum tengslum við nærsamfélagið.

Það er mikil undiralda í samfélaginu gegn skrifræðisbákninu þó hún hafi ekki náð sama skriði hér og víða erlendis. Það ætti ekki að storka þeim sem gætu fylgt erlendu bylgjunni. Það að fela þriðjung landsins í umráð ólýðræðislegs bákns undir stjórn fámenns hóps manna getur skapað gífurleg óánægju.

Mörk óljós og friðun nær yfir óljóst svæði í umhverfinu.

Mörk garðsins eiga að vera sömu og mörk þjóðlenda á Hálendinu. Þar að auki hefur þessi ólýðræðislega stofnun völd út fyrir þau mörk og er ekkert tilgreint hversu vítt svæði það er. Þá er heimildi til að stækka garðinn og þar með auka birgði ríkissjóðs án aðkomu Alþingis.

Framsal löggjafarvalds með víðtækum heimildum til stjórnunar og reglugerðasetningar.

Í frumvarpinu eru mjög víðtækar reglurgerðarheimildir, þá er ákvæði um stjórnunar og verndaráætlun þannig að ólýðræðislega stjórn Garðsins getur sett hvaða reglur sem er sem gilda innan hans. Hér er um þriðjung landsins að ræða og það má stækka svæðið í það óendanlega. Samkvæmt stjórnarskrá er löggjafarvaldið hjá Alþingi. Það getur heimilað nánari skýringar og útfærslur á lagaákvæði. Það er hins vegar nokkuð djarft teflt í því framsali sem lagt er til og spurning hvort það standist stjónarskrá. Það væri t.d. ekkert óeðlilegt að stjórnunar og verndaráætlunin færi fyrir Alþingi og þannig væri einhver snefill af lýðræðislegri aðkomu að stjórnun Garðsins. Þá finnst mér nauðsynlegt að yfirfara víðtækar reglugerðarheimildi með sömu sjónarmið í huga.

Atvinnustefna – mismunun.

í 2. mgr. 20. gr. er atvinnufyrirtækjum mismunað. Það stenst hvorki jafnræðisákvæði stjórnarskrá eða EES samninginn. Af augljósum ástæðum eru fyrirtæki í nærsamfélaginu í yfirburða stöðu til þjónustu við Garðinn. Það er hins vegar ekki rétt að mínu mati að ríkisfyrirtækið Hálendisþjóðgarður mismuni í sinni starfsemi. Það er ótækt að stjórn Garðsins geti hyglað ákveðnum fyrirtækjum á kostnað annarra. Svoleiðis eiga opinber fyrirtæki ekki að starfa þó spilling sé víða. Það er óþarfi að setja hana í lög.

Nærsamfélagið það þjónar ríkisfyrirtækinu og ekkert er óeðlilegt við það. Alþingi kaupir aðföng sín í Reykjavík. En að einkafyrirtækjum sé mismunað t.d. að bjóða framkvæmdir aðeins út í nærsamfélaginu eins og ákvæðið gefur möguleika á er algjörlega ótækt.

Lögregluvald landvarða

Landvörðum er heimilt að stöðva för manna og vísa þeim á brott úr þjóðgarðinum. Þó það geti verið nauðsynlegt að landverðirni geti stöðvað för manna þegar um spjöll á náttúrunni er að ræða þá þarf að skýra þessar valdheimildir betur. Brottvísun úr Garðinu er líka einkennilegt úrræði. Ef manni er vísað brott má hann aldrei koma aftur eða nægir að fara út úr Garðinum og koma strax aftur? Hvaða skilyrði eru fyrir slíkri brottvísun. Ræðstu hún af hugarástandi viðkomandi varðar? Beiting lögregluvalds eru takmörk sett eins og annars opinbers valds og nauðsynlegt að skýra það betur.

Gjaldtöku takmörk sett.

Það fer vel á því að enda á jákvæðum nótum. Gjaldtaka í VJÞ endurspeglar ekki kostnað við leyfisveitinguna. Í þessu frumvarpi er skýrt við hvað má miða í gjaldtöku. Það er gott.

Lokaorð.

Sú undiralda sem myndast hefur í samfélaginu gegn þessu frumvarpi er meðal náttúruunenda sem alls ekki eru á móti friðun, þvert á móti. Það sem vakti fólki til andstöðu hefur verið stjórnun VJÞ þar sem menn telja að hafi ekki verið farið að lögum.

Mörg áhugafélög hafa unnið mikið starf til að gera hálendið aðgengilegt. Menn mörkuðu slóða í upphafi með fjórhjóladrifsbílum, ferðafélög fóru að byggja upp skála sem gerði lengri dvöl þægilegri, gangnamenn höfðu bygg sín afdrep o.s. fr. Allir þessir aðilar eru tilbúnir til að leggja sitt lóð á vogarskálarnar til frekari uppbyggingar og verndunar hálendisins. Það er mikilvægt að hugsa málið í samræmi við söguna, byggja upp frá þegar lögðum grunni en brjóta ekki allt niður fyrir ólýðræðislega stofnunarvæðingu en fyrst og fremst er hálendið eign allra og á að vera í stjórn allra.

Virðingarfyllst

Jóhann Björgvinsson.
Stafholt 22
Akureyri 603
S 855-1616

31. janúar 2021

Athugasemdir við frumvarp um miðhálendisþjóðgarð, 369. mál.

Umsögn þessa senda eftirtaldir íbúar í Þingvallasveit hinni fornu sem nú er hluti Bláskógabyggðar:

Jóhannes Sveinbjörnsson og Ólöf Björg Einarsdóttir, Heiðarbæ 1

Sveinbjörn F. Einarsson, Heiðarbæ 2

Sveinn Ingi Sveinbjörnsson og Andrea Skúladóttir, Heiðarbæ 4

Kolbeinn Sveinbjörnsson og Borghildur Guðmundsdóttir, Heiðarási

Við ofanrituð sem sendum hér inn neðangreindar athugasemdir við frumvarp um miðhálendisþjóðgarð, 369. mál, höfum kynnt okkur umsögn sveitarfélagsins Bláskógabyggðar við frumvarpið. Við ætlum ekki að endurtaka hér allt það sem þar kemur fram, en tökum undir það allt. Við ætlum einkum að einbeita okkur að því að meta fyrirliggjandi reynslu af þjóðgarði innan okkar sveitarfélags.

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum var stofnaður árið 1930, síðan þá hefur orðið til mikil reynsla sem rétt er að reyna að læra af. Umgjörð sú sem þá og síðan hefur verið sköpuð um Þingvallastað skipti sköpum í að gera Þingvelli að þjóðareign, og nú á síðari árum einnig enn aðgengilegri fyrir okkar erlendu gesti. Þjóðgarðurinn er verulega atvinnuskapandi hér á svæðinu og mikilvægur fyrir búsetu hér í sveit að því leyti. Sambúð þjóðgarðsins og fastra íbúa sveitarinnar er í meginatriðum mjög góð í dag, þó ekki fullkomin. Sagan kennir okkur líka að þegar sett er á fót stofnun eins og þjóðgarður er auðvelt að misstíga sig.

Í upphafi 20. aldarinnar hafði Þingvöllum hnignað mjög. Í bókinni „Þingvellir – staðir og leiðir" eftir Björn Th. Björnsson segir m.a. svo um stofnun þjóðgarðsins: „Því var heldur ekki vonum seinna að friðunaráformum væri hreyft. Það gerði skógræktarmaður sem kynnst hafði friðlýstum svæðum erlendis, Guðmundur Davíðssson, síðar fyrsti þjóðgarðsvörður á Þingvöllum. Í grein í Lögréttu árið 1919 segir hann að það beri „að gera Þingvelli að friðlýstum þjóðskemtigarði Íslands til gagns og gleði fyrir þjóðina" og að engum prívat- manni eða fjelagi má leyfa að reisa þar nokkur mannvirki". Leggur hann til að hætt verði búskap á hraunjörðunum og skógurinn verði alfriðaður undir forsjá Alþingis.

Og áfram segir Björn frá því sem gerist í aðdragandanum að Alþingishátíðinni 1930: „Það var ekki fyrr en tilhaldið mikla stóð nær fyrir dyrum, með erlendum tignargestum og fögrum veizlum, að frumvarpið um friðlýsingu Þingvalla varð að lögum, 1928, og Þingvallanefnd kosin til að sjá um framgang þeirra: „Hið friðlýsta svæði skal vera undir vernd Alþingis og ævinlega eign íslenzku þjóðarinnar", segir þar. En nefnd þessi taldi sig brátt eiga meiri skyldum að gegna við aðra en þjóðina, og því er saga hennar og Þingvalla síðan slík sem er."

Í lögum um Þingvallaþjóðgarð sem voru samþykkt frá Alþingi 1928 var þetta: „Þingvellir við Öxará og grenndin þar skulu vera friðlýstur helgistaður allra Íslendinga" og : „hið friðlýsta land skal vera undir vernd Alþingis og ævinlega eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja." Lögin tóku gildi í upphafi árs 1930 og samkvæmt þeim mátti „ekkert jarðrask, húsbyggingar, vegi, rafleiðslur eða önnur

mannvirki gera á hinu friðlýsta svæði eða í landi jarðanna Kárastaða, Brúsastaða, Svartagils og Gjábakka nema með leyfi Þingvallanefndar.“

Jónas frá Hriflu, formaður Þingvallanefndar 1928 til 1946, var einn helsti hvatamaður þessarar lagasetningar. Það breytti því þó ekki að í blaðagrein strax í lok árs 1930 viðraði hann þá skoðun að ekkert væri því til fyrirstöðu að reistir yrðu nokkrir sumarbústaðir suður af Valhöll og Konungshúsi sem höfðu verið færð vestur fyrir Öxará. Slíkt hefði engin áhrif á svipmót Þingvalla. Og það varð úr að lóðum var úthlutað undir bústaði með vatninu þar sem heitir Valhallarstígur og Rauðukusunes án þess að þær væru auglýstar. Löngu síðar, eða árið 1966 ákvað nefndin að heimila byggingu rúmlega 30 sumarbústaða og úthlutaði sem fyrr lóðum án auglýsingar, flestum í Gjábakkalandi. Nú reis upp mikil gagnrýni og sá Þingvallanefnd sitt óvænna og dró lóðaúthlutanirnar til baka og flestir þeir sem fengið höfðu lóðir í Gjábakkalandi skiluðu þeim. Þetta varð síðan til þess að stórfelldri úthlutun sumarbústaðalóða í þjóðgarðinum var hætt. Engu að síður eru enn álíka margir bústaðir innan marka þjóðgarðsins eins og árin eru sem hann hefur verið til. Viðleitni Þingvallanefndar til að leysa til sín bústaðalóðirnar hefur verið frekar máttlaus hingað til en þó eitthvað örlítið meira en táknræn núna allra síðustu árin.

Jónas frá Hriflu var spurður í viðtali í tímaritinu Samvinnunni árið 1967 hvað hefði valdið því að hann sem manna harðast hafði barist fyrir friðun Þingvalla skyldi leyfa sumarhúsabyggð í þjóðgarðinum. Jónas svaraði því m.a. til að það hefði verið „...sjónarmið sitt og annarra nefndarmanna, að friða bæri svæðið austan Öxarár, en leyfa byggð vestan árinnar frá Valhöll og suður með Þingvallavatni vestanverðu. Ástæðuna kvað hann fyrst og fremst hafa verið þá, að hann vildi „líf“ á Þingvöllum, en gat þess jafnframt að gott hefði verið að láta áhrifamenn í þjóðfélaginu eiga persónulegra hagsmuna að gæta á Þingvöllum, svo þeir legðust á eitt um að verja staðinn skakkaföllum ef þurfa þætti, t.d. í sambandi við hugsanlega hækkun Þingvallvatns af völdum Sogsvirkjunar.“

Svona dæmi eins og hér hafa verið rakin um þjóðgarðinn á Þingvöllum eru m.a. ástæða fyrir víðtækri andstöðu hér í sveitarfélaginu við það að færa stóran hluta Bláskógabyggðar undir miðhálendisþjóðgarð, með þeim afleiðingum að skipulag og stjórnsýsla þess svæðis mundi færast frá lýðræðislega kjörnum fulltrúum sveitarfélagsins, til fulltrúa annarra sveitarfélaga, félagasamtaka og embættismanna. Áherslan í frumvarpinu á aðkomu félagasamtaka á aðkomu að stjórnsýslu þjóðgarðsins áformaða minnir um margt á rök Jónasar á Hriflu fyrir því að láta áhrifamenn í þjóðfélaginu eiga persónulegra hagsmuna að gæta á Þingvöllum. Það skín í gegn að þrátt fyrir ýmsa kosti lýðræðisins sé stundum ástæða til að kalla að borðinu aðila sem vita betur heldur en lýðræðislega kjörnir fulltrúar. Og þá ekki einungis til að gefa álit sitt, til frekari úrvinnslu, heldur til að hafa beina aðkomu að ákvörðunum. Við teljum að þetta sé hættuleg braut að feta, svona álíka hættuleg og að ganga um Þingvallahraun í svartamyrkri.

Það hefur margt gott verið gert í Þingvallaþjóðgarði. Eitt af því er að bæta aðgengi að gömlu eyðibýlunum, Skógarkoti og Hrauntúni. Vegghleðslurnar, túnstæðin og það litla sem eftir stendur af húsarústum ber vitni um það erfiði sem fyrrum ábúendur höfðu lagt á sig til að efla þarna bú við erfiðar aðstæður. Þetta var allt skilið eftir þegar búskapur var bannaður í þjóðgarðinum uppúr stofnun hans. Í lögum nr. 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum segir, í 3. grein: „Þjóðgarðurinn skal, eftir því sem Þingvallanefnd ákveður, varinn fyrir lausagöngu búfjár og nefndin skal setja sérstakar reglur um búskap á bújörðum sem eru í byggð innan þjóðgarðsins.” Þetta er það atriði sem í dag veldur einna mestum vandkvæðum í samskiptum þjóðgarðsins og bænda á svæðinu. Þjóðgarðurinn hefur ekki verið afgirtur nú um langt skeið svo að haldi. Að einhverju leyti má kenna þar um að ekki er ákveðin fjárveiting til þeirra mála. Þetta veldur ýmsum árekstrum milli almennings, þjóðgarðs, bænda og annarra

hagsmunaaðila. Þetta er dæmi um vandkvæði sem stafa af óljósri ábyrgð, sem lýsir sér í orðalagi lagagreinarinnar, og skorti á fjárveitingum til nauðsynlegra ráðstafana. Mörg dæmi um slíkt er að finna í frumvarpi um miðhálendisþjóðgarð. Fjármögnun þess verkefnis er mjög óljós. Sporin hræða.

Skilningur á náttúrunni er æviverkefni og gerist best með umgengni við landið á öllum árstímum og skynsamlegri nýtingu þeirra er það byggja. Ferðamannaiðnaður er ágætis atvinnugrein en við getum alls ekki fallist á að hún sé að einhverju leyti hafinn yfir aðrar atvinnugreinar þegar talað er um sporin á bak við þær. Þó að mengun af flugi sé alþjóðlegt vandamál erum við nú ekki svo einföld hérna í Þingvallasveitinni að samþykkja að ekki þurfi að taka það inní jöfnuna þegar stórar ákvarðanir eru teknar um nýtingu auðlinda hérlendis.

Til að lífsgæði Íslendinga haldist góð er alveg ljóst að við þurfum að skapa verðmæti; ekki bara vinna við að veltast með verðmæti hvors annars til og frá. Það gerist m.a. með því að lifa á því sem landið og miðin geta gefið okkur á sjálfbæran hátt. Því væri glapræði að taka svo stóra og viðamikla ákvörðun um landnýtingu sem frumvarp um miðhálendisþjóðgarð felur í sér nema að um það ríki alger sátt. Ríkið hefur komið ýmsum málaflokkum yfir á sveitarfélögin í gegnum tíðina. En með þessu frumvarpi er lagt til að mikið vald og partur af stolti landsbyggðarfólks sé nú tekið frá því. Okkur vantar ekki fleiri stofnanir til að stjórna landinu, það þarf bara hver að sinna sínu lögbundna hlutverki.

Jón Baldur Þorbjörnsson 1. febr. 2021. Málsnr. 369, Hálendisþjóðgarður.

Ég leggst gegn samþykkt frumvarps um hálendisþjóðgarð í óbreyttri mynd.

Ástæðan er tiltölulega einföld:

Þótt Umhverfisráðherra komi mörgu góðu til leiðar þessi árin og eigi heiður skilinn fyrir að koma áhrínsmálum í gegn sem aðrir hafa heykst á að opna, hvað þá að fylgja eftir, hefur ráðherranum og meðreiðarsveinum hans förlast hér flugið. Þeir hafa gerst sekir um að sinna undirbúningsvinnunni ekki nógsamlega. Þetta mál virðist bera með sér að meiri áhersla hafi verið lögð á aðferðafræði við stjórnun þjóðgarðsins heldur en verndar og upplifunarþáttinn. Enn fremur er sótt í ódýr markaðssetningartrix fyrir frumvarpið með því að blása út stærð þjóðgarðsins og stærðarhlutfall hans miðað við aðra þjóðgarða Evrópu. Stendur þetta frumvarp ekki betur undir sjálfu sér en að þörf sé á slíkri aðstoð?

Þetta þingmál er ekki nógsamlega undirbyggt, og því vanreifað. Flumbrugangur og hroki Þingforseta hefur síðan orðið til að bíta hausinn af skömminni og framkalla mun meiri andstöðu almennings við frumvarpið en annars hefði orðið. Kannski var það af hinu góða?

Ég tel, þótt málefnið sé gott og einkum brýnt þegar til framtíðar er litið, að gáfulegra sé að koma frumvarpinu aftur á borð þeirra sem unnu það til framlagningar. Láta þá lagfæra það þannig að nauðsynleg sátt náist um framgang þess. Þingmenn verji síðan sínum nauma tíma fram að kosningum til að vinna þarflegum og betur undirbúnum málum brautargengi. Eyði ekki tíma sínum með karpi um þetta framlag, sem fór á mis við ærlega heimavinnu.

Og svo er bara að vona að Mummi sitji annað kjörtímabil sem umhverfisráðherra.

Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
b.t. Umhverfis og samgöngunefndar

26. janúar 2021

Þingskjal 461-369. mál, frumvarp um Hálendisþjóðgarð

Umsögn Jóns G. Guðmundssonar
Dísaborgum 2
112 Reykjavík

Af hverju á að stofna þjóðgarð á hálendinu?
Eru ekki lög í gildi sem eiga að vernda ALLA náttúru landsins?
(þau heita náttúruverndarlög)
Hvers vegna þarf að búta hálendið niður í þjóðgarð og ekki-þjóðgarð eða allt landið yfirleitt?
Væri ekki betra að láta lögin sem nú þegar eru til um verndun náttúrunnar njóta sín?
Verkfærin eru til staðar innan þess lagaramma.

AF HVERJU þarf yfirleitt að fara í stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu?

Í skýrslu miðhálendisnefndar er m.a. fjallað um
"Óbreytt fyrirkomulag"

Og þar er sagt um náttúruvernd:
"Sviðsmyndin felur ekki í sér forsendur fyrir heildstæðri verndun miðhálendisins, hún tryggir ekki vernd víðerna og hefur ekki áhrif á vernd lífríkis eða líffræðilega fjölbreytni eða vernd jarðminja og jarðfræðiheilda."

Þetta tel ég ALRANGT!
Heildstæð verndun er alveg möguleg og yrði örugglega hnitmiðaðri með náttúruverndarlögin ein og sér til stuðnings. Þau taka nefnilega ekki bara til hálendisins og friðlýstra svæða heldur ALLS LANDSINS!
Það þarf því ekki að skilgreina einhver "jaðarsvæði þjóðgarðs"
Stjórnun og skipulagsvald yrðu áfram á þeim höndum sem hafa síðustu ár finslípað framkvæmdir og skipulag á hálendinu í samræmi við náttúruverndarlögin og skipulagslög.
Ég tel því EKKI að sýnt hafi verið fram á þörf fyrir Miðhálendisþjóðgarð á þjóðlendum.

Það er hvergi í frumvarpinu eða greinargerðum gert sérstaklega ráð fyrir að hlúa að eignum og verkum þeirra fjölmörgu sjálfboðasamtaka sem hafa verið með starfsemi á hálendinu síðustu áratugi. Það virðist sem þau séu úti í kuldanum í þessu frumvarpi.Hætta er á að hófleg og skynsamleg uppbygging þessara aðila á hálendinu í sátt við sveitarfélögin muni heyra sögunni til.

Mikið hefur verið rætt og fjálglega um samráð við stofnun miðhálendisþjóðgarðs. En í ljós hefur komið að mikilvægar stofnanir eins og Minjavernd hafa ekki verið hafðar með.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKAR GREINAR FRUMVARPSINS:

14. grein:„Þá skal stjórnunar-og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins."
Þarna er strax gert ráð fyrir að seilast enn lengra en þessi þjóðgarður ætti ná, út fyrir skilgreind mörk garðsins.

14. grein:(framhald)

"Í stjórnunar og verndaráætlun... skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu..."
Umferðarréttur almennings og umgengni á að vera í LÖGUM, en ekki í stjórnunar og verndaráætlun.

18. grein:“Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum”.
Með þessu yrðum við upp á náð og miskun starfsmanna þjóðgarðsins komin, háð mögulegum duttlungum og geðþóttaákvörðunum þeirra. Reynslan úr Vatnajökulsþjóðgarði af svipaðri lagagrein er vægast sagt slæm.

19. grein:„Í stjórnunar-og verndaráætlun skal fjalla um öryggismál innan Hálendisþjóðgarðs og uppbyggingu innviða vegna þeirra á áningarstöðum þar sem talin er þörf á ráðstöfunum til að vara fólk við hættu eða nauðsynlegt þykir að beina umferð frá hættum í umhverfinu.”
Viðvaranir og upplýsingagjöf er af hinu góða en íþyngjandi aðgerðir á borð við lokanir eru slæmar. Síðustu ár hefur færst mjög í vöxt að loka leiðum og banna akstur(ekki bara á miðhálendinu heldur er Hellisheiðin gott dæmi) byggt á því að það sé of erfitt, hættulegt eða hætta á landskemmdum og slík bönn miða þá gjarnan við óvana ferðamenn á vanbúnum bifreiðum. Það er grátlegt þegar þaulvönum Íslendingum á öflugum bílum er bannað að fara um t.d. Gæsavatnaleið sökum vatnavaxta því aðstæður eru með þeim hætti að óreyndir klaufar á bílaleigubílum gætu lent í vandræðum.

21. grein: “Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga.”
Hérna er of langt gengið! Á þetta aðeins við um risastór verkefni á borð við kvikmyndagerð eða eru vinahópar upp á náð og miskunn þjóðgarðarins komnir hvað varðar hópferðir?

Í grein 22 um „Hefðbundnar nytjar“ er eftirfarandi texti:
„Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði“
Athygli vekur að nýting ferðamanna og útivistarfólks á ferðaleiðum er ekki talin til hefðbundinna nytja. Nauðsynlegt er að áratuga hefð fyrir akstri eftir ferðaleiðum verði á einhvern hátt viðurkennd í lögum um Miðhálendisþjóðgarð.

25.grein:“Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef lokun er nauðsynleg af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta.”
Hér er enn of mikið vald sett í hendur þjóðgarðsvarða. Reynslan úr Vatnajökulsþjóðgarði er eins og áður er sagt SLÆM!

28. grein:“Hálendisþjóðgarði, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva för fólks og farartækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð.”Enn og aftur er of mikið vald sé sett í hendur starfsmanna garðsins. Og líklega er vafi hvort það standist stjórnarskrá.

Í 31. grein Lagafrumvarpsins er talið upp í 9 liðum hvað ráðherra SKAL setja í reglugerð.
þar á meðal um:
-Friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs þar sem tilgreind eru mörk hans
-Mörk og fjölda rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs, um skipan í umdæmisráð og stjórn

-Efni stjórnunar- og verndaráætlunar
-völ, umgengni og umferð
-Málsmeðferð við leyfisveitingu
-Skilyrði fyrir atvinnutengda starfsemi.
-Stækkun Hálendisþjóðgarðs
-Verkefni og starfsemi stjórnar Hálendisþjóðgarðs
-Skiptingu Hálendisþjóðgarðs í fleiri rekstrarsvæði
-Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar
-Köfun innan Hálendisþjóðgarðs og aðra starfsemi
-Bann við akstri vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins
-Staðsetning meginstarfsstöðva Hálendisþjóðgarðs
-Framkvæmd laga þessara að öðru leyti.

Þannig að Ráðherra mun á endanum ráða ÖLLU!
Lögin eru skrifuð þannig að ráðherra getur haft ALLA sína hentisemi.

Þetta er ólýðræðislegt, og samþykkt lagafrumvarps sem er jafn hroðvirknislega unnið væri Alþingi til vansa.

34. grein:“Hálendisþjóðgarður skal settur á fót með reglugerð, sbr. 2. gr., eigi síðar en 1. september 2021.”
Greinilegt er að einhverjum liggur mikið á að hrófla upp þjóðgarði, enda er fljótaskrift á öllum lagagreinunum, og ætlunin að laga allt eftirá með einhverju "ráðherra skal".

FJÁRMÖGNUN
Það virðist sem einhverjir séu ekki alveg gera sér grein fyrir því hvað aðgengið að stöðum í Vatnajökulsþjóðgarði er mismunandi. Vinsælustu staðirnir eru Skaftafell og Jökulsárlón þar sem hægt er að komast á hvaða fólksbíl sem er allan ársins hring og líklega einnig með almenningssamgöngum. Margir aðrir vinsælir staðir eins og Askja og Kverkfjöll eru aðeins aðgengilegir 3 mánuði ársins fyrir venjulega túrista. Það er rekstrargrundvöllur fyrir bílastæðum sem greitt er fyrir á stöðum eins og Skaftafelli en ég stórefast um að það sé grundvöllur fyrir því að rukka fyrir svoleiðis þjónustu á stöðum eins og Hveravöllum eða Nýjadal. Stór hluti VJÞ er Vatnajökull sjálfur, þar er ekki verið að bjóða upp á neina þjónustu af hendi VJÞ, en Öskju- og Kverkfjallasvæðin eru staðir sem hafa beinlínis verið til endalausra vandræða í stjórnsýslunni. Einkennst af bruðli og hreinum og beinum ýfingum á milli VJÞ og félagasamtaka. Hálendisstaðir sem eru lítt aðgengilegir 9 mánuði ársins koma líklega ekki til með að gefa neinar sértekjur sem borga sig.
Að auki liggur engin rekstraráætlun fyrir um þetta þjóðgarðsbákn, nokkuð sem er ámælisvert og óábyrgt, og enn eitt dæmið um fljótaskriftina sem er á frumvarpinu.

UM RÁÐHERRA
Á 44 blaðsíðum frumvarpsins (með greinargerðum) er í 73 skipti minnst á ráðherra.
Ráðherra getur, ráðherra er heimilt, ráðherra setur, ráðherra skal, ráðherra skipar og ráðherra tekur.
Mér óar beinlínis við hversu mikil völd eru sett í hendur eins manns! Þingræðið er fótum troðið með þessu frumvarpi.

LOKAORÐ

Þetta virðist á engan veg snúast um náttúruvernd, endurheimt landgæða eða yfir höfuð ást á landinu. Einungis að koma stórum hluta landsins undir skrifræði. Það sem vera er að þetta er umvafið virkjanaótta, rembingi um að vera stærst í Evrópu og dollaramerkjum af því að það er búið að innprenta ferðaiðnaðinum að það sé eitthvað samasem merki milli fjölda ferkílómetra í þjóðgarði og fjölda ferðamanna sem komi til landsins.

Er þetta þarfasta mál málanna? Að gera tötrum klætt og uppblásið beitarbúskapslandslag að þjóðgarði og ljúga því síðan að hrekklausum, fáfróðum útlendum túristum að landslag þetta sé “óspillt”, “ósnortið”og “heilbrigt”?

Sporin úr Vatnajökulsþjóðgarði hræða svo sannarlega þegar rætt er um stækkun þjóðgarða. Ofríki VJÞ sem birtist með lokunnni á Vonarskarði er skýrt dæmi. Lokunin var mikð óhæfuverk og byggð á öfgastefnu um lokanir undir fölsku flaggi náttuverndar.

Alþingi

b.t. Umhverfis og samgöngunefndar

Austurstræti 8-10

Reykjavík

Sent rafrænt á nefndarsvid@althingi.is

Reykjavík 29.01.2021

Það er ekki við hæfi að leggja fram svona stórt mál sem skiptir stóra hópa í þjóðfélaginu miklu máli í miðju „covid“ og samkomubanni. Að fara fram með málið af stað um jól og áramót er algjörlega óskiljanlegt og afar óheppilegt. Það bendir til þess að það hafi átt að „keyra málið í gegn“ og gera hagsmunaaðilum erfitt að fjalla um málið.

Að gera svona stórt landsvæði að þjóðgarði er ekkert annað en „gjaldfelling“ á hugtakinu „þjóðgarður“

Það að þetta verði stærsti þjóðgarðurinn m/v einhver lönd í kringum okkur eru undarleg rök. Það væri allt eins hægt að breyta öllu landinu í þjóðgarð. Hvort tveggja er jafn kjánalegt með þeim rökum að við verðum stærst. Erum við í einhverri keppni...

Við viljum ekki fleiri ferðamenn inn á hálendið. Verðmætin í hálendinu okkar felast einmitt í því hversu fáir ferðast þar um.

Undiritaður hefur ferðast gangandi, hjólandi, á hestbaki og akandi um hálendi Íslands frá barnsaldri. Áhugavert hefur verið að fylgjast með árangri landgræðslu td. á Kili. Má þar nefna td. svæði norðan við Bláfell,svæði norðan við Hvítárvatn, Rótarmannagil ofl staði. Það er ekki annað að sjá en að þetta landsvæði sé í góðum höndum og því engin ástæða til að breyta því í þjóðgarð með tilheyrandi kostnaði sem væri betur varið í viðeigandi landgræðslu.

Virðingarfyllst,

Jónas Hafsteinsson

Skógarás 1,

110 Reykjavík.

Kt. 260562-5259

s. 8493640

JÖKLARANNSÓKNAFÉLAG ÍSLANDS – ICELAND GLACIOLOGICAL SOCIETY

Reykjavík, 25. janúar 2021

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
105 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, Þingskjal 461 — 369. mál.

Stór hluti af starfsemi Jöklarannsóknafélags Íslands (JÖRFÍ) hefur verið innan þjóðgarðs um árabil, en 37 ár eru frá því að Grímsvötn urðu hluti Skaftafellsþjóðgarðs, nú Vatnajökulsþjóðgarðs. Starfsemi innan þjóðgarðs hefur ekki verið íþyngjandi fyrir JÖRFÍ.

Eitt af meginmarkmiðum félagsins er að stuðla að jöklarannsóknum og ferðalögum á jöklum landsins. Þessu markmiði hefur verið náð með því að standa fyrir rannsóknaferðum nokkrum sinnum á ári á Vatnajökul, auk annarra jökla, og með því að eiga og reka fjalla- og jöklaskála sem nýtast ferða- og vísindafólki við störf og ferðalög allan ársins hring.

Sú samvinna vísindamanna, sjálfboðaliða og hagsmunaaðila, sem er grundvöllur JÖRFÍ, hefur skilað miklum árangri og eflt margskyns jöklarannsóknir auk rannsókna á eldstöðvum undir jöklum. Einnig hefur félagið stundað mælingar á hopi og framskriði jökulsporða frá upphafi. Sporðamælingar spanna tímabilið aftur til 1930 enda eru þær lengsta samfellda mælingasaga sem til er um jöklabreytingar á Íslandi. Fjölmargir sporðar Vatnajökuls, Hofsjökuls, Langjökuls og annarra minni jökla sem eru innan fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs eru mældir af sjálfboðaliðum félagsins.

JÖRFÍ gerir ekki efnislegar athugasemdir við frumvarpið um Hálendisþjóðgarð enda eru markmið þess göfug. Félagið vill leggja áherslu á að í lögum, reglugerðum og verndaráætlunum þarf að tryggja aðgengi almennings, vísindafólks og hagsmunaaðila að Vatnajökli, Hofsjökli og Langjökli og jaðarsvæðum þeirra, bæði til ferðalaga og þekkingarsköpunar. Mikilvægt er að regluverk tryggi gott samráð við hagsmunaaðila. Gott aðgengi er forsenda þess að hægt verði að sinna vöktun og afla þekkingar um breytingar á íslenskum jöklum og umhverfi þeirra í náinni framtíð. Tryggja þarf að aðgengi að jöklunum og leiðir á þá, þar sem það á við, skerðist ekki. Sérstaklega verður að hafa í huga að miðstöð rannsókna á Vatnajökli auk eftirlits með eldstöðvum þar eru á Grímsfjalli og í Jökulheimum.

Fyrir hönd JÖRFÍ,
Andri Gunnarsson
Varaformaður Jöklarannsóknafélags Íslands

Andri Gunnarsson

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar

28 janúar 2021

Þingskjal. 461-369. mál, frumvarp. til laga um Hálendisþjóðgarð

Sameiginleg umsögn Kristins Snæs Sigurjónssonar, Guðbergs Reynissonar, og Freys Þórssonar.

Kæru nefndarmenn, við þrír eigum það allir sameiginlegt að hafa farið um hálendi Íslands frá

unga aldri og ákváðum því að sameina krafta okkar og setja þessa umsögn fram saman í nafni ferðafrelsis. Hálendi Íslands er því eins og ber að skilja okkur afar kært og teljum við að vart finnist betri náttúrunnar verðir en menn úr okkar röðum. Óteljandi skipti höfum við haldið til fjalla og gengið um náttúruna í fullkominni sátt við hana, gangandi, hjólandi, akandi á jeppum, fjórhjólum og vélsleðum sem dæmi. Allir þessir ferðamátar eru jafngildir innan hálendisins og hafa verið frá því fyrsta ferð var farin akandi á bifreið yfir Sprengisandsleið árið 1933, eða fyrir um tæplega 90 árum. Síðan sú ferð var farin hefur mikið vatn runnið til sjávar, bæði í fjölgun mismunandi ferðamáta um hálendið og í útbúnaði tækja til slíkra ferða, hvort sem um möl og sanda á þartilgerðum slóðum eða á snjó er farið. Fram að þessari ferð um Sprengisand höfðu eingöngu fótgangandi og ríðandi farið þvert yfir hálendið. Að þessu sögðu mætti segja að miklar hefðir og menningarlegur arfur liggi í slíkum hálendisferðum.

Árið 1943 voru fyrstu fjórhjóladrifnu jepparnir komnir í eigu landsmanna sem gjörbylti samgöngum á láglendi sem og á hálendi. Orðið jeppi er dregið af ameríska heitinu Jeep en Jeep framleiddi meðal annars Willys-herjeppa. Þáverandi landlæknir Vilmundur Árnason fékk þá tvo Ford-herjeppa lánaða frá bandarísku herstjórninni. Var einn sendur vestur í Búðardal og hinn á Þórshöfn, til héraðslækna á þeim slóðum til prufu. Reyndust bílarnir vel í torfærum en þótti helst til kalt að ferðast um á þeim þar sem bílarnir voru húslausir. Voru þá smíðuð timburhús yfir jeppana og úr varð mikil bylting. Þar mátti strax sjá, að jeppabreytingar voru gerðar til að þeir hentuðu íslenskum aðstæðum.

Frumkvöðlar í hálendisferðum á jeppum þróuðu með sér ýmsar aðferðir til að tækin kæmust lengra og lengra innan hálendisins og má segja að þeir hafi stuðlað að því að almenningur getur í dag farið víða og notið þeirrar gríðarfallegu náttúru sem hálendið hefur að geyma eftir því slóðakerfi sem búið var til á sínum tíma. Upp úr 1980 fóru frumkvöðlar þessir að stækka dekk jeppanna til að komast enn lengra, og þá aðallega í snjó en Bifreiðaeftirlitið með Guðna Karlsson í broddi fylkingar, Ferðaklúbburinn 4x4 og fl góðir aðilar settust að borðinu og úr varð að stærri dekk en upphafleg urðu samþykkt á götuskráðum tækjum. Varð þetta til þess að hröð þróun átti sér stað í breytingum torfærutækja á Íslandi og í dag eru jeppabreytingar orðið að útflutningsgrein fyrirtækja á borð við Arctic Trucks og Ísland talið leiðandi á heimsvísu í slíkum breytingum, og getum við verið stolt af.

Við teljum að um þessi menningarverðmæti þurfi að standa vörð, slóðakerfi hálendisins, þá fararmáta sem hafa verið iðkaðir í lögmætum tilgangi(gangandi, ríðandi, hjólandi, akandi, fljúgandi) og í sátt við náttúruna. Til undantekninga telst ef af þessum fararmátum hlýst tjón á náttúru en ferðafélög og aðrir hagsmunaaðilar hafa barist ötullega gegn slíkri fáfræði og óhöppum með fræðslu, landgræðslu og lagfæringum á því tjóni sem orðið hefur.

Staða hálendisins í dag er heilt yfir mjög góð hvað utanvegaakstur og annars konar röskun af völdum umferðar manna um þessi svæði og sjáum við sem förum þar um reglulega ekki hvaða vandamál umræddur Hálendisþjóðgarður mun leysa hvað náttúruvernd varðar gagnvart umferð manna þar um. Á sama tíma er margt í frumvarpi þessu sem okkur sýnist skerða almannaréttinn og þá óhóflega. Skoðanakannanir gerðar 2015 og 2018, sem umhverfisráðherra byggir sitt mál á hvað varðar almenningsálit um þjóðgarðsstofnun innihalda svör 0,1% þjóðarinnar og ættu því ekki að vera notað sem fullyrðing þess að íslenska þjóðin vilji Hálendisþjóðgarð og hvað þá í núverandi útfærslu frumvarps sem einkennist af samráðsleysi við almenning og hagsmunaaðila.

Því leggjumst við gegn frumvarpi um Hálendisþjóðgarð.

Almennir punktar varðandi frumvarpið:

- Við sjáum ekki að sýnt hefur verið fram á með óyggjandi hætti þörf á þjóðgarði yfir öllu þessu landsvæði, þátttökulitlar gamlar skoðanakannanir geta varla talist áreiðanlegar heimildir. (Gerðar fyrir birtingu frumvarpsins).
- Með því að auglýsa hálendið í heild sinni sem nýjasta ferðamannastaðinn eins og til stendur er gagngert verið að fara gegn náttúrunni, stóraukin umferð erlendra ferðamanna kallar á mikla stýringu, boð, bönn og höft sem annars þyrfti ekki í svo stórum mæli
- Uppbygging innviða á borð við uppbyggða vegi, stærri gistihúsnæði en almennir fjallaskálar og gríðarleg fækkun vegslóða eyðileggur óbyggðaupplifunina sem svo margir sækjast í

- Ráðherra eru gefnar óhóflegar valdheimildir gegnumsneitt í frumvarpinu
- Starfsmenn þjóðgarðsins eru einnig gefnar óhóflegar valdheimildir
- Kostnaðaráætlun vegna þjóðgarðsreksturs vantar
- Greinar sem snúa að útivist fela í sér villandi orðalag og mætti túlka á ýmsa vegu, sem við teljum afar slæmt. Útivistarfólk er langstærsti hópur notenda hálendisins
- Í greinargerð um 3. grein er hvergi minnst á útivist á vélknúnum ökutækjum, einungis reiðhjól, hesta, göngur og skíðun. Bæti þyrfti því inn í greinargerð.

Athugasemdir við greinar frumvarpsins:

- "*Þá skal stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins..*" 14. Gr.
  Hér finnst okkur vanta betri skilgreiningu hvað telst til jaðarsvæða.

- "*Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum.*" 18. Gr.
  Hér þætti okkur eðlilegra að orðalag sé á þennan veg:"hlíta reglum þjóðgarðsins". Of víðar valdheimildir starfsmanns felast í núverandi útfærslu málsgreinarinnar.

- **"** *Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. Tjöldun***"** 18. Gr. Orðið tjöldun er ekki nógu víðtækt, því leggjum við til orðið náttun þess í stað. Miðað við orðalag greinarinnar má skilja að "tjöldun" (náttun) sé almennt bönnuð nema á skilgreindum svæðum, þetta teljum við of langt gengið og ætti þess í stað að lista upp þau viðkvæmu svæði sem bann við náttun ætti við. Sem dæmi væri óútskýranlegt að banna náttun á söndum á Kili og nærsvæði, þar sem stór hluti svæðisins eru sléttir sandar og nánast engar líkur á raski náttúrunnar.

- " *Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins.*" 18. Gr.
  Við leggjum ríka áherslu á að ekki sé hægt að umturna vega- og slóðakerfi hálendisins í S&V eftir að frumvarp yrði lögfest. Við metum það sem svo að slóðar hálendisins séu nú þegar verið myndaðir og væri það því glapræði að loka slóðum í stórum stíl. Fullur skilningur er af okkar hálfu ef um lokanir vegna sannanlega brýnna nauðsynja um náttúruvernd er að ræða. Ekki óþarflega fjölgun lokana slóða ár frá ári.

- "*Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins.*" 18. Gr.
  Eðlilegra væri að ráðherra hafi frekar heimild til að loka tímabundið og staðbundið á litlum svæðum, og ef ótímabundið að þá á mjög litlu og afmörkuðu svæði sökum brýnnar nauðsynjar. Þessu þyrfti að setja þröngar skorður.

- " *Í stjórnunar- og verndaráætlun skal fjalla um öryggismál innan Hálendisþjóðgarðs og uppbyggingu innviða vegna þeirra á áningarstöðum þar sem talin er þörf á ráðstöfunum til að vara fólk við hættu eða nauðsynlegt þykir að beina umferð frá hættum í umhverfinu.*" 19. Gr.
  Gæta þyrfti meðalhófs í lokunum ákveðinna leiða vegna ætlaðrar hættu í umhverfinu. Sem dæmi að loka ekki vöðum yfir ár fyrir mönnum sem vilja á eigin ábyrgð halda för sinni áfram. Hér eiga starfsmenn þjóðgarðsins að vera til ráðgjafar fremur en til lokana.

- " *Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu.*" 21. Gr.
  Skipulagður viðburður(samkomuhald) sem krefst aðstöðu innan þjóðgarðs mætti túlka sem ferð hópa manna í skála innan þjóðgarðsins í einkaerindum. Skilgreina þyrfti betur að ekki þyrfti leyfi þjóðgarðsins fyrir slíkar einkaferðir á hálendið enda séu þær ekki farnar í gróðaskyni.

- " *Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef lokun er nauðsynleg af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta.*" 25. Gr.
  Hér komum við að óhóflegum valdheimildum þjóðgarðsvarðar, að einn einstaklingur geti lokað þjóðgarðinum í heild sinni án alls samráðs við yfirstjórn þjóðgarðsins er ekki

boðlegt í lýðræðisríki. Allt of langt gengið, sér í lagi þar sem talað er um "telji hann" sem er þá matsatriði þjóðgarðsvarðar.

- " *Hálendisþjóðgarði, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva för fólks og farartækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð.*" 28.Gr.
  Í málsgrein þessari stendur að stöðva megi för fólks til að koma í veg fyrir brot, úr þessu má lesa að valdbeiting og inngrip þjóðgarðs- og landvarða sé heimiluð vegna ætlaðra brota, hvernig skal starfsmaður meta hvort fólk sé líklegt til afbrota eður ei? Hér erum við að tala um víðari valdheimildir um inngrip í för fólks en lögregla hefur.

- " *Þegar alvarleg spjöll verða á náttúru landsins innan Hálendisþjóðgarðs við brot skv. 4. mgr. 18. gr. eða brot gegn ákvæðinu telst sérlega vítavert að öðru leyti má gera upptækt með dómi vélknúið ökutæki sem notað hefur verið við að fremja brot, nema ökumaður hafi notað ökutækið í heimildarleysi. Ökutækið sem gert er upptækt skal vera eign ríkissjóðs.*" 30. Gr.
  Skilgreina þyrfti hvað teljast sem alvarleg spjöll eða sérlega vítavert. Að hafa heimild til að gera ökutæki upptækt verður að að teljast gríðarlega þung viðurlög þar sem þau eiga sér einungis hliðstæðu í fjárlaga- og/eða fiknibrotum.

- "*Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.*" 32. Gr.
  Af þessari málsgrein má skilja að veitt þjónusta sé t.d. gisting(tjöldun, náttun) og styður þá kenningu okkar að ætlunin sé að öll gisting sé á skipulögðum tjaldsvæðum, og þar með verið að neyða fólk til að fá þjónustu sem það vill mögulega ekki, og vera einnig rukkað fyrir það. Við teljum óeðlilegt að rukkað væri fyrir náttun úti á víðavangi, sé það ekki bannað.

- " *Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2021.*" 33. Gr.

Lög þessi ættu ekki að öðlast gildi fyrr en fullri sátt hefur verið náð um málið.

- "*Hálendisþjóðgarður skal settur á fót með reglugerð, sbr. 2. gr., eigi síðar en 1. september 2021.*" 34. Gr.
  Ólíklegt er að okkar mati að búið sé að ná fullri sátt um málið fyrir þennan tíma, og því á þetta ákvæði ekki við.

Við óskum eftir að fá að koma fyrir Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis og ræða þar athugasemdir okkar.

LANDGRÆÐSLAN

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
150 Reykjavík

Gunnarsholti 1. febrúar 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Þann 11. desember 2020 barst Landgræðslunni, frá nefndasviði Alþingis, til umsagnar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.
Eins og glögglega kemur fram í greinargerð með lagafrumvarpi þessu er aðdragandi þess alllangur og hafa nefndir unnið að einstökum þáttum þess máls sem í frumvarpi þessu hefur tekið á sig þá mynd sem raun ber vitni. Í samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is, hafa og verið birtir einstakir verkættir í því ferli að skapa fullunna afurð – lagafrumvarp þetta. Í þessu ferli hefur aðilum samfélagsins gefist kostur á að koma að sínum athugasemdum. Þetta hefur Landgræðslan nýtt sér og má sjá því stað í fyrirliggjandi frumvarpi. Athugasemdir stofnunarinnar eru því að ætla, viðhlutaminni en væri ef hið margþætta samráð hefði ekki átt sér stað á fyrri stigum málsins.
Með nýjum lögum um Hálendisþjóðgarð yrði að veruleika þjóðgarður sem næði til um 30% af flatarmáli Íslands. Lögin gera ráð fyrir uppbygginu svæðaskipts þjóðgarðs, þar sem tryggð væru jafnt gæði lands sem og að almenningi og nytjarétthöfum væri tryggð þau eðlilegu not svæðisins sem gera má ráð fyrir á friðuðum svæðum.
Landgræðslan starfar eftir lögum um landgræðslu nr. 155/2018. Markmið þeirra laga er að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og tryggja sjálfbæra nýtingu lands. Umsögn stofnunarinnar er unnin með þetta að leiðarljósi.

Endurheimt vistkerfa
Í fyrirliggjandi frumvarpi er ýmist notað hugtakið endurheimt vistkerfa eða endurreisn landgæða. Landgræðslan mælir með því að hugtakið endurheimt vistkerfa verði eingöngu notað í frumvarpinu, til samræmis við lög nr. 155/2018 um landgræðslu.
Í 3. gr. frumvarpsins er gerð grein fyrir markmiðum Hálendisþjóðgarðsins í 10 töluliðum. Í 8. tölulið kemur skýrt fram að eitt af hinum 10 markmiðum þjóðgarðsins sé að: *„Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.“*
Þá er í 14. gr. fjallað um stjórnunar- og verndaráætlun en slíka áætlun skal vinna fyrir Hálendisþjóðgarðinn og er hans meginstjórntæki. Í slíkri áætlun skulu koma fram öll þau meginatriði er snúa vernd á einstökum svæðum innan þjóðgarðsins, s.s. *verndaraðgerðum, endurheimt vistkerfa, vöktun, landnýtingu* og fleiri tilgreind atriði.
Í samræmi við 1. og 2. mgr. 15. gr. skulu stjórnunar- og verndaráætlanir unnar af hverju umdæmisráði þjóðgarðsins. Stjórn Hálendisþjóðgarðsins yfirfer tillögurnar og samræmir og vinnur þannig heildaráætlun fyrir þjóðgarðinn. Tillögur þessar skulu unnar í samráð við hlutaðeigandi fagstofnanir ríkisins.
Landgræðslan er sú fagstofnun ríkisins, eins og hér í upphafi var getið, sem falið er það verkefni að vinna að því að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi. Má gera ráð fyrir að aðkoma stofnunarinnar verði allmikil hvað þennan þátt stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins varðar.

LANDGRÆÐSLAN
Gunnarsholti 851 Hella
Sími: 488 3000
land@land.is www.land.is

SOIL CONSERVATION SERVICE OF ICELAND
Gunnarsholt 851 Hella Iceland
Tel.: +354 488 3000
land@land.is www.land.is

Í 16. gr. kemur fram að mannvirkjagerð og hverskonar jarðrask innan Hálendisþjóðgarðs sé óheimilt ef það samræmist ekki markmiðum þjóðgarðsins og ef ekki er gert ráð fyrir viðkomandi framkvæmd í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. þó 17. og 25. gr.
Í 2. mgr. 17. gr., sem ber yfirskriftina bann við spjöllum og raski, kemur fram að almennt séu ákveðnar aðgerðir þó heimilar innan þjóðgarðsins, hvort sem um þær sé sérstaklega getið í stjórnunar- og verndaráætlun eða ekki, en það eru: „ ... *framkvæmdir sem miða að því að endurheimta landgæði, verja lífríki, jarðmyndanir og landsvæði, svo sem vegna ágangs manna, dýra eða plantna eða vegna náttúruhamfara, ágangs vatns og sjávar, jarðvegseyðingar eða annarrar röskunar af völdum manna eða náttúru.*“
Eins og af ofanrituðu má sjá er mikil áhersla lögð á endurheimt vistkerfa í fyrirhuguðum þjóðgarði, enda verkefnin brýn og ófá. Landgræðslan fagnar því mjög enda væru miklar takmarkanir á heimildum til endurheimtar vistkerfa á miðhálendinu óásættanlegar með öllu en víða á hálendinu eru landfræðileg skilyrði með þeim hætti að gróðurfar á þar alla möguleika á að vera gróskumeira en raun ber vitni. Aldalangt samspil manns og náttúru hefur víða orðið til þess að jarðvegur og náttúruleg gróðurlendi hafa tapast. Gríðarstórt verkefni bíður og ef af stofnun Hálendisþjóðgarðs verður þá eru allir möguleikar á að endurheimt vistkerfa í gegnum fjölbreyttar landgræðsluaðferðir, samræmist vel öðrum þeim þáttum sem vonir eru bundnar við að felist í þjóðgarðinum.
Það skal hér upplýst að á síðustu 30 árum hefur Landgræðslan staðið fyrir landgræðsluverkefnum sem taka til tæplega 22.000 ha innan fyrirhugaðra marka þjóðgarðsins. Hér er um að ræða verkefni sem Landgræðslan hefur unnið á eigin vegum, verkefni sem hafa hlotið styrki úr sjóðum á vegum stofnunarinnar – oft upprekstrarfélög sem og verkefni unnin í tengslum við – og til mótvægis við – virkjunarframkvæmdir.
Verði Hálendisþjóðgarður að veruleika lenda fjölmörg aðgerðarsvæði Landgræðslunnar þar innan. Að óbreyttu mun þannig liður 1.08 (Uppgræðsla lands á verndarsvæðum), sbr. 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 eiga við um allt land innan þjóðgarðsins. Í þeim lið er kveðið á um að uppgræðsla lands á verndarsvæðum falli í B flokk en slíkar framkvæmdir, hverjar talið er að kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, þarf að meta hverju sinni með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli mati á umhverfisáhrifum.
Í ofangreindu felst að framkvæmdaraðili skal tilkynna Skipulagsstofnun um fyrirhugaða framkvæmd. Með tilkynningunni skulu lagðar fram upplýsingar um framkvæmdina og líkleg umhverfisáhrif hennar á umhverfið o.fl. Skipulagsstofnun skal svo taka ákvörðun, m.v. gefnar forsendur, hvort hin fyrirhugaða uppgræðsla skuli háð mati á umhverfisáhrifum.
Þá kemur fram í 1. mgr. 13. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, að við ofangreindar aðstæður skuli og afla framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar en í 1. málsl. þeirrar greinar segir: „*Afla skal framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiriháttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku, og annarra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum.*“
Af ofangreindu má sjá að með því að stofnaður verði Hálendisþjóðgarður liggur fyrir að landgræðsluframkvæmdir allar verða á svæðinu tilkynningar- og leyfisskyldar mjög umfram það sem nú er. Ekki er unnt að gefa sér þær forsendur að framkvæmdir verði ávalt heimilar og að lágmarki ljóst að tímafrekara verður að hefja þær sem og að umtalsverður tími starfsmanna mun fara í að undirbúa tilkynningar og fylgigögn sem og að töluverðir fjármunir munu óhjákvæmilega fara í þetta ferli.

Landgræðslan hvetur til þess að þetta ferli verði einfaldað eins og hægt er enda endurheimtaraðgerðir innan þjóðgarðsmarka hvoru tveggja í samræmi við markmið frumvarpsins sem og að þær eru til þess fallnar að styrkja byggð og búsetu á nærsvæðum, enda það iðulega í höndum bænda eða félagasamtaka sem hálendið nýta að stunda uppgræðsluaðgerðir á einstökum svæðum og má í því sambandi nefna samræmi við 5. tölulið 3. gr. og 2. mgr. 20. gr. Er þetta og vilji þeirra sem frumvarpið sömdu enda segir í greinargerðinni um þetta málefni: *„Áratuga hefð er fyrir starfrækslu félaga og sjálfboðaliðastarfi, meðal annars í tengslum við nýtingu hálendisins og uppgræðslu og endurheimt vistkerfa. Afar mikilvægt er að þetta starf dafni áfram og vinni með þjóðgarðinum að því að auka áfram veg svæðisins og varðveita verðmæti þess.“*
Mögulega mætti skoða það að tilgreina einhvern lágmarkshektarafjölda í lið 1.08 í 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum til þess að matsskyldar teldust framkvæmdirnar. Einnig mætti skoða möguleikana á því að færa lið 1.08 úr flokki B í flokk C, en með því móti væri matsskyldan færð yfir til sveitarfélaga, sem hefðu og á hendi útgáfu framkvæmdaleyfis.
Í öllu falli er þess farið á leit að Alþingi tryggi að með því mikla framfaramáli sem stofnun Hálendisþjóðgarðs getur verið, ef vel tekst til, verði það ekki til þess að óþarfar tafir og takmarkanir verði settar á nauðsynlegar landgræðsluframkvæmdir innan sama svæðis.

Sjálfbær landnýting
Eitt af markmiðum þeim sem stefnt er að með stofnun Hálendisþjóðgarðs er að hverskonar nýting þar skuli vera með sjálfbærum hætti. Þannig segir t.a.m. um markmið Hálendisþjóðgarðsins í 5. tölulið 3. gr.: *„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 á gæðum svæðisins.“* Þá segir og um markmið í 9. tölulið: *„Varðveita þjóðlendur í þjóðgarði og viðhalda virði þeirra í náttúrufarslegu og menningarlegu tilliti.“*
Um hefðbundnar nytjar er fjallað sérstaklega í 22. gr. frumvarpsins en þar segir: *„Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, 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.“*
Hvað varðar beitarréttindi þá eru þau óbeinu eignarréttindi iðulega í eigu bænda einstakra sveita/byggða á tilteknum svæðum hálendisins sem nú kunna að verða að þjóðgarði. Ljóst er að sauðfjárbeit má stunda á landsvæðum, hvort sem þau teljast til þjóðgarða eða ekki. Hitt er og ljóst að nýting ýmissa svæða kann vel að verða talin ósjálfbær, sem og að nýtingin hamli náttúrulegri framvindu gróðurs.
Um þetta atriði vísast til sérlaga um landgræðslu nr. 155/2018, sbr. IV. kafla þeirra laga. Það kann að koma til þess að beit á illa förnum afréttum verði metin ósjálfbær. Með því móti væru hin óbeinu eignarréttindi takmörkuð um tiltekinn tíma eftir almennum, gegnsæjum viðmiðum, enda væri slíkt landi og lýð til heilla. Ef til þess kemur er mikilvægt að þjóðgarðsyfirvöld hafi heimildir til að taka höndum saman með þeim stofnunum ríkisins sem að þessum málum kunna að koma, s.s. Landgræðslunni.

Umferð um Hálendisþjóðgarð
Landgræðslan fagnar þeim ákvæðum frumvarpsins sem fjalla um umferð um hinn fyrirhugaða þjóðgarð en markmið þjóðgarðsins eru einmitt mikið á þá leið að tryggja örugga umferð þar um, án þess þó að gæði hans spillist á nokkurn hátt. Þannig kemur fram í 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins

að almenningi sé heimil för um Hálendisþjóðgarðinn og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Í 6. mgr. sömu greinar segir: *„Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins. Heimilt er að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana við tiltekna notkun, svo sem veiðar, smölun búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða rannsóknir, ef það er talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi landsvæðis.“*
Landgræðslan telur hvort tveggja ofangreint mjög mikilvægt, þ.e. að *1)* sérstök grein sé gerð fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka og *2)* að heimilt verði að takmarka umferð um einstaka vegi um tiltekinn tíma eða binda hana við tiltekna notkun. Hvað varðar tiltekna notkun er í frumvarpinu miðað miðað við *veiðar, smölun búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða rannsóknir*.
Landgræðslan leggur til að auk ofangreindar notkunarflokka verði bætt við flokknum *endurheimt vistkerfa*. Með slíkri viðbót mætti tryggja að heimilt kynni að vera að aka tiltekna vegi eða slóða til að vinna að endurheimtaraðgerðum (vegna verndar tiltekins landsvæðis) þó að þeir hinir sömu vegir eða slóðar væru lokaðir almennri umferð.

Virðingarfyllst,
f.h. Landgræðslunnar.



Árni Bragason, landgræðslustjóri

LANDSNET

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Alþingi
101 Reykjavík

1.2.2021
2020-12-39/0.11.1

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, þskj. 461 369. mál

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 11. desember 2020, þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, þskj. 461. Í frumvarpinu er m.a. kveðið á um orkunýtingu og raforkuflutning innan fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs.

Á undanförnum árum hafa stjórnvöld mótað stefnu varðandi lagningu raflína, framtíðaruppbyggingu flutningskerfis raforku auk almennrar orkustefnu til ársins 2050. Eitt af leiðarljósum nýrrar orkustefnu er orkuöryggi en þar kemur m.a. fram að traustir innviðir fyrir raforku séu grundvöllur að ásættanlegu orkuöryggi fyrir almenning og atvinnustarfsemi hér á landi. Flutnings- og dreifikerfi raforku þurfi að flytja og dreifa orkunni með lágmarks truflunum frá uppruna til notanda og að nægjanleg flutningsgeta þurfi að vera til staðar milli svæða í flutningskerfinu og afhendingaröryggi raforku verði að uppfylla sett viðmið.

Landsnet tekur ekki afstöðu til friðlýsingarinnar sem slíkrar en bendir á að hún getur haft margvísleg áhrif á rekstur og uppbyggingu flutningskerfis raforku. Innan marka fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs liggja mjög mikilvægir grunninnviðir í raforkukerfi landsins. Þá liggur fyrir að framtíðaruppbygging flutningskerfisins mun að einhverju leyti eiga sér stað innan marka Hálendisþjóðgarðs.



Rekstur núverandi flutningskerfis raforku
Í 23. gr. frumvarpsins er fjallað um orkunýtingu innan Hálendisþjóðgarðs. Í greininni er lagt til að ráðherra skuli skilgreina í reglugerð jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs vegna orkunýtingar og að á jaðarsvæðum sé heimilt að starfrækja þær virkjanir og háspennulínur sem eru í rekstri við stofnun hans og gera breytingar á þeim. Hins vegar er í 14. gr. kveðið á um að stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skuli einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins.

Landsnet telur mjög mikilvægt að í frumvarpinu er lagt til að lögfesta heimild til að starfrækja þær háspennulínur sem eru í rekstri við stofnun hans og gera breytingar á þeim. Hins vegar er óljóst hvernig tekið verður á þessum mannvirkjum í reglugerð og stjórnunar- og verndaráætlun. Afar mikilvægt er að þar séu ekki lagðar neinar takmarkanir á aðgengi að þessum grunninnviðum þannig að Landsneti geti óhindrað sinnt viðhaldi og viðgerðum. Til að taka af allan vafa um stöðu Landsnet að þessu leyti

Framtíðaruppbygging flutningskerfis raforku
Í raforkulögum eru lagðar ákveðnar lagaskyldur á Landsnet varðandi uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þessar skyldur snúa m.a. að því að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforku. Þá hefur félagið skyldum að gegna í því að stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Mikilvægt er að í lögum um Hálendisþjóðgarð sé tekið tillit til þessara atriði.

Á Landsneti hvílir m.a. sú lagaskylda að gefa árlega út Kerfisáætlun sem samþykkt er af Orkustofnun, að undangengnu víðtæku umsagnarferli. Áætlunin hefur m.a. tiltekna stöðu gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Áætlunin felur annars vegar í sér langtímaáætlun varðandi þá þætti í meginflutningskerfinu sem fyrirhugað er að byggja upp eða uppfæra á næstu tíu árum og hins vegar framkvæmdaáætlun sem sýnir ákvarðanir um fjárfestingar í flutningskerfinu á næstu þremur árum. Mikilvægt er að tekið sé tillit til þessarar áætlunargerðar og skapað svigrúm til styrkinga á flutningskerfinu í samræmi við langtíma stefnumörkun hennar. Allar sviðsmyndir kerfisáætlunar varðandi það markmið að tryggja sem jafnast aðgengi landsmanna óháð búsetu að hreinni endurnýjanlegri orku fela í sér að framtíðarmannvirki flutningskerfisins munu að einhverju leyti liggja innan marka fyrirhugaðs þjóðgarðs. Ábyrg nýting orkumannvirkja og aðstæður fela í sér að hægt sé að koma raforku á milli landsvæða.

Í 23. gr. er vikið að nýjum virkjunum en ekkert tekið á réttarstöðu varðandi tengingu slíkra virkjana við raforkukerfi landsins. Hins vegar er í 6. mgr. 23. gr. frumvarpsins lagt til að kveðið verði á um að nýjar háspennulínur í lofti verði ekki leyfðar innan Hálendisþjóðgarðs. Í greinargerð segir að þetta sé í samræmi við stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku sem samþykkt var á Alþingi 11. júní 2018. Í þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku nr. 26/148 segir: „Ekki verði ráðist í línulagnir yfir hálendið.“ Hugtakið hálendi er ekki skilgreint í þingsályktuninn en ljóst má vera að mörk þjóðgarðs skv. 2. gr. frumvarpsins geta orðið mun víðtækari en lagt var upp með í þingsályktuninni. Þá er sérkennilegt að lögbinda bann við tiltekinni tegund mannvirkja án þess að fyrir liggi nákvæmlega á hvaða grundvelli slíkt bann byggir, einkum þegar um er að ræða framkvæmdir sem háðar eru mati samkvæmt lögum um mat umhverfisáhrifum.

Í þessu sambandi bendir Landsnet á að stjórnvöld hafa látið vinna skýrslu um jarðstrengi í flutningskerfi raforku. Skýrslan er unnin á grundvelli áðurgreindrar þingsályktunar. Í samantektarkafla skýrslunnar kemur m.a. fram að þar sem að jafnaði er aðeins hægt að leggja um 5% nýrra 220 kV flutningslína í jörðu, sé ekki hægt að notast við jarðstrengi til að koma að fullu í veg fyrir neikvæð áhrif nýrra 220 kV flutningslína á ásýnd. Meginniðurstaða skýrslunnar er að hinar miklu lengdatakmarkanir jarðstrengja á hæstu spennustigum flutningskerfis raforku leiði af sér að notkun svo stuttra jarðstrengskafla muni ekki hafa veruleg áhrif á afhendingaröryggi, raforkuverð, umhverfiskostnað eða byggðaþróun. Skýrslan er liður í boðuðu endurmati á þeim viðmiðum og meginreglum sem er að finna í stefnu stjórnvalda um lagningu jarðstrengja og loftlína.

Tillaga um bann við loftlínum er ekki í samræmi við þær væntingar sem skapaðar hafa verið á fyrri stigum. Gengið hefur verið út frá því að málefni orkunýtingar í þjóðgarðinum skuli samræmast áætlunum Alþingis um orkunýtingu og flutning raforku og að tekið yrði tillit til þeirra í frumvarpinu. Sú tillaga frumvarpsins að lögbinda bann við nýjum loftlínum innan Hálendisþjóðgarðs gengur mun lengra en þingsályktun Alþingis um framtíðaruppbyggingu flutningskerfisins gerir ráð fyrir.

Niðurlag

Ljóst má vera að framtíðaruppbygging flutningskerfisins mun að einhverju leyti ná til svæða sem eru innan marka Hálendisþjóðgarðs. Þá liggur fyrir að miklar tæknilegar takmarkanir eru á lagningu jarðstrengja í þeim hlutum flutningskerfisins. Með vísan til þessa varar Landsnet eindregið við því að í frumvarpinu sé lagt til bann við loftlínum innan marka þjóðgarðs. Með því er mögulega verið að rýra möguleika til að auka afhendingaröryggi raforkunotenda til framtíðar og hindra skynsamlega nýtingu hreinna orkuauðlinda. Þá er mikilvægt að í frumvarpinu sé kveðið á um heimildir til tengingar nýrra virkjana innan Hálendisþjóðgarðs sem og að tryggður sé óhindraður aðgangur Landsnets að grunninnviðum sem liggja innan marka Hálendisþjóðgarðs.

Virðingarfyllst,



Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets hf.

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar

26. janúar 2021

Þskj. 461-369. mál, frv. til l. um Hálendisþjóðgarð

Umsögn Landssambands hestamannafélaga

1. Almennar athugasemdir

Landssamband hestamannafélaga eru samtök um 12.500 hestamanna. Hestamenn eru fjölbreyttur hópur fólks sem deilir áhuga á íslenska hestinum og íslenskri náttúru. Hestamenn eru upp til hópa náttúruunnendur og bera virðingu fyrir landinu. Sumir stunda hestamennsku sína mest út frá hesthúsabyggðum að vetri til, hjá öðrum hverfist hestamennskan um ferðamennsku á sumrin, enn aðrir stunda hestamennsku allt árið. Stór hluti hestamanna ferðast um hálendið á hestum sínum á sumrin, í lengri og styttri ferðum, til að njóta náttúru og víðernis hálendisins. Hópferðir á hestum um hálendið er mikilvægur hluti af hestamennsku margra hestamanna.

Allt frá landnámi Íslands hefur verið umferð á hestum um hálendið. Reiðgötur mynduðust með tímanum þar sem hentugast þótti að ríða með tilliti til landslags og vatnalaga og urðu að þeim þjóðleiðum sem við þekkjum í dag. Á síðari tímum hafa ýmsar fornar reiðleiðir lokast vegna þeirra takmarkana sem landnýting setur. Fornar reiðleiðir á hálendinu eru hluti af dýrmætum menningararfi okkar sem ber að varðveita. Umferð hestamanna um miðhálendið hefur aukist jafnt og þétt síðustu ár og æ fleiri hestamenn fara í lengir eða styttri ferðir um hálendið á hestum sínum á sumrin. Segja má að myndast hafi eins konar hefðarréttur hestamanna fyrir óheftum aðgangi að fjölförnustu reiðleiðunum.

Landssamband hestamannafélaga heldur utan um Kortasjá LH (map.is/lh) í samstarfi við Loftmyndir ehf., þar sem skráðar eru viðurkenndar reiðleiðir á Íslandi. Þannig hafa hestamann skilgreint, skráð og haldið utan um þá vegi og slóða sem sannarlega eru reiðleiðir og ber að varðveita og tryggja að verði reiðleiðir áfram.

Almannaréttur á sér langa hefð á Íslandi og helgast af því viðhorfi að náttúra Íslands sé sameiginleg gæði landsmanna sem öllum sé jafnfrjálst að njóta, mikilvægt er að standa vörð um þennan rétt, en honum fylgir jafnframt skylda til að ganga vel um landið.

Í lögum um Náttúruvernd (60/2013) er getið um heimild almennings til að ferðast um landið í lögmætum tilgangi og heimild ríðandi manna til að ferðast um landið að uppfylltum skilyrðum um að ganga vel um náttúruna og fylgja eins og kostur er skipulögðum reiðstígum.

Hestamenn óttast að með stofnun Hálendisþjóðgarðs verði aðgegni og frelsi hestamanna að hálendinu skert, aðgengi sem hefur verið til staðar frá landnámi. Reynsla hestamanna af þeim þjóðgörðum sem

þegar eru til staðar sýna að hömlur eru settar á ferðir hestahópa um þjóðgarða. Ef þær reglugerðir sem gilda munu um Hálendisþjóðgarðinn verða byggðar á þeim reglugerðum sem gilda um Vatnajökulsþjóðgarð þá verður að taka tillit til þess að umferð hestahópa um miðhálendið, sérstakalega vesturhluta hálendisins, er allt önnur og meiri og á sér ríkari hefð en í Vatnajökulsþjóðgarði. Leiðir um svæði eins og Kjöl, Sprengisand og Fjallabak og eru frábrugðnar öðrum landsvæðum hvað varðar umferð hestamanna og þá góðu aðstöðu sem þar hefur verið byggð upp með umferð hestahópa í huga.

Tryggja verður aðkomu fulltrúa hestamanna að stefnumörkun og uppbyggingu Hálendisþjóðgarðs til að verja ferðafresli hestamanna um þjóðleiðir og þær reiðleiðir sem skilgreindar eru í Kortasjá, eins og verið hefur.

2. <u>Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins</u>

Athugasemdir við. 3. gr. frv.

> „Markmið Hálendisþjóðgarðs er m.a. að „vernda náttúru og sögu [...] og menningarminjar...“
>
> „Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningar og sögu þjóðgarðsins
> Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.
> Stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.“

Markmið Hálendisþjóðgarðs eru göfug. Fornar reiðleiðir er hluti af menningarminjum okkar og ber að varðveita og halda opnum eins og hefð er fyrir.
Eitt af meginmarkmiðum er að stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins. Því ber að tryggja að umferð hestamanna verði leyfð um reiðleiðir og vegi hálendisins eins og verið hefur.

Athugasemdir við 8. gr. frv. og 11. gr.

> Um stjórn Hálendisþjóðgarðs og fulltrúar Umdæmisráðs.
>
> „Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: **útivistarsamtökum**, umhverfisverndarsamtökum, Bændasamtökum Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins og Samtökum ferðaþjónustunnar.“

Mjög óljóst er við hvað er átt þegar talað er um að „útivistarsamtök“ tilnefni fulltrúa í stjórn Hálendisþjóðgarðs og í hvert umdæmisráð. Þarna vantar skilgreiningu á hugtakinu útivistarsamtök. Tryggja þarf aðgengi fulltrúa hins almenna hestamanns í ofangreindum stjórnum og ráðum.

Athugasemdir við 14. gr. frv.

> Um stjórnunar- og verndaráætlun
>
> „Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum.“

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að III. kafli um Stjórnunar og verndaáætlun sé efnislega samhljóða hliðstæðum ákvæðum í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.
Aðgengi hestamanna um Vatnajökulsþjóðgarð sætir talsverðum takmörkunum. Reynsla hestamanna ef Vatnajökulsþjóðgarði hefur vakið menn til umhugsunar um að álíka takmarkanir muni gilda um

Hálendisþjóðgarð sem hestamönnum hugnast ekki. Umferð hestamanna um miðhálendið er mun meiri og en um Vatnajökulsþjóðgarð og mikil uppbygging átt sér stað með hestaferðahópa í huga.

Athugasemdir við 18. gr. frv. og 31. gr. frv.

> Um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði
>
> „Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi.
> Öllum er skylt að ganga vel um náttúru Hálendisþjóðgarðs og menningarminjar og sýna ýtrustu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt. Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum.
> Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum. Þá er heimilt að setja reglugerð um köfun og aðra útivistarstarfsemi innan Hálendisþjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúru og öryggi fólks."
>
> Ráðherra skal setja í reglugerðir nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þ.m.t. um:
>
> „Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarði, sbr. 3. mgr. 18. gr."

Gert er ráð fyrir að ráðherra muni setja reglur um m.a. umferð ríðandi vegfarenda um Hálendisþjóðgarðinn. Mikilvægt er að fyrir liggi drög að slíkri reglugerð svo vitað sé hvers konar reglna sé að vænta um umferð innan þjóðgarðsins. Heimild ráðherra til að setja reglugerð um dvöl, umgengni og umferð um þjóðgarðinn virðist galopin og tryggja þarf aðkomu hagmunahópa að undirbúningsvinnu fyrir slíka reglugerð.

Athugasemdir við 25. gr. frv.

> „Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef lokun er nauðsynleg af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta."

Heimild þjóðgarðsvarðar til að loka einstökum svæðum virðist vera nokkuð opin. Tryggja verður að ekki komi til lokana vegna geðþóttaákvarðana einstaklinga. Umferð hestamanna um hálendið er samofin sögu þjóðar frá örófi alda og hestamenn vilja að tryggt sé að réttur ríðandi umferðar verði óskertur og ekki háður valdi og leyfisveitingum þjóðgarðsvarðar eða annarra embættismanna hverju sinni.

3. Afstaða Landssambands hestamannafélaga

Landssamband hestamanna er umhugað um friðun og vernd náttúru og menningarverðmæta á miðhálendi Íslands.

Landssamband hestamanna hefur þó verulegar áhyggjur af því að stofnun Hálendisþjóðgarðs hafi í för með sér íþyngjandi hömlur á ferðafrelsi og aðgengi hestamanna um hálendið og fornar þjóðleiðir sem ber að varðveita og þannig verði gengið á hefðarrétt hestamanna til að ferðast um hálendið. Enn er mörgum spurningum ósvarað um reglugerðir sem á eftir að semja til dæmis um umferð og dvöl á hálendinu.

Landssamband hestamannafélaga gerir kröfu um að samráð verði haft við hestamenn um aðgang ríðandi umferðar um Hálendisþjóðgarðinn og tryggja verður aðkomu almennra hestamanna að ákvörðunartöku, stefnumörkun og uppbyggingu Hálendisþjóðgarðs.

Landssamband hestamanna leggst gegn samþykkt þessa frumvarps að svo stöddu og telur of mörgum spurningum ósvarað.

Virðingarfyllst,

f.h. Landssambands hestamannafélaga
Berglind Karlsdóttir, framkvæmdastjóri

Landssamband Íslenskra Vélsleðamanna

Sauðárkróki 27.12.2020

Umhverfis og samgöngunefnd

Hálendisþjóðgarður

369. mál, lagafrumvarp.

151. löggjafarþing 2020–2021.

Efni: Umsögn Landssamband íslenskra vélsleðamanna.

Landssamband íslenskra vélsleðamanna (LÍV) hefur farið yfir frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð og vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Almennar athugasemdir:

Í gegnum tíðana hefur miðhálendið verið vettvangur ferðamennsku hvort sem er á vélknúnum ökutækjum eða tveimur jafnfljótum. Vélsleðamenn og aðrir ferðahópar sem nýtt hafa hálendið til vetrarferðamennsku eru líklega sá hópur náttúruunnenda sem þekkir náttúru Íslands að vetri til einna best og hefur notið samvista við frjáls víðerni um langt skeið. Við stofnun Friðlands að fjallabaki árið 1979 var sérstaklega getið vélsleðamanna sem hagsmunahóps vegna stofnunar friðlandsins og má nærri geta að vélsleðamenn hafi rutt leiðina fyrir vetrarferðamennsku æ síðan. Við stofnun LÍV í Nýjadal á Sprengisandsleið 4. apríl árið 1984 má segja að vélsleðamenn hafi setið nær einir að alsnægtum hálendisins og hefur svo verið æ síðan. Vetrarferðamennska á hálendinu er enn að mestu stunduð af íslendingum einum þó ferðaþjónustuaðilar bjóði upp á afþreyingu á jaðarsvæðum hálendisins. Fyrirhugaðar breytingar á ferðafrelsi íslendinga um hálendið er að mati félagsins ótímabærar og óþarfar. Má vera að nauðsynlegt sé að takmarka og stýra fjölda ferðamanna að sumri á vissum svæðum, svo sem Landmannalaugum en að vetri er það fjarri lagi.

Náttúra Íslands er óaðgengileg að vetri og sér sjálf um að vernda landið fyrir ágangi massatúrisma. Sú fyrirætlan að leggja um það bil þriðjung flatarmáls alls Íslands undir valdheimildir þjóðgarðsvarða mun skaða náttúruvernd og ásýnd hennar um ókomin ár. Reynslan af valdboði og ákvörðunum í Vatnajökulsþjóðgarði hefur sýnt okkar félagsmönnum að þjóðgarðsvörðum er ekki treystandi fyrir svo viðamiklum valdheimildum. Nægir þar að nefna lokun Vonarskarðs, bann við umferð um Öskju að vori óháð snjóalögum, lokun á reiðhjól um Vonarskarð og Jökulsárgljúfur. Þess ber þó að geta að reiðhjólamenn fá einn dag á ári þar sem njóta má ferðalags um leiðina milli Dettifoss og Ásbyrgis! Þessar ákvarðanir allar hafa verið teknar á hæpnum forsendum, með lítilvægum rökum og hafa stuðlað að ásýnd geðþóttaákvarðana.

Reynslan af framkomu VJÞ gagnvart öðrum ferðamátum en gangandi ýtir einnig undir vantraust við fyrirætlanir ráðherra og hefur grafið undan viðurkenningu þeirrar gerðar náttúruverndar meðal félagsmanna okkar. Svört náttúruvernd er orðið þekkt hugtak meðal almennings þar sem öfgar fá að ráða för.

Landssamband Íslenskra Vélsleðamanna

Vélsleðamenn og konur eru upp til hópa náttúruunnendur, hafa víðtæka reynslu af ferðalögum um miðhálendið, jafnt að vetri sem sumri en sjá sér ekki fært að fylkjast að baki frumvarpi þessu í núverandi mynd. LÍV skorar á Umhverfis og samgöngunefnd, Alþingi og ríkisstjórn að gera nauðsynlegar breytingar á frumvarpi þessu svo víðtæk sátt náist um okkar ástkæra hálendi. Sú sátt mun ekki ríkja um hálendisþjóðgarð í núverandi mynd.

Hér eftir fara athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Bein tilvísun í texta viðkomandi greinar innan gæsalappa og athugasemdirnar eru í þeirri röð sem viðkomandi texti er í frumvarpinu:

- 14. grein: „Þá skal stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins." Þarna er fyrirfram gert ráð fyrir að seilast enn lengra en þessi allt of stóri þjóðgarður ætti ná, út fyrir skilgreind mörk garðsins.

- 18. grein: "Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum". Með þessu yrðum við upp á náð og miskun starfsmanna þjóðgarðsins komin, háð mögulegum duttlungum og geðþóttaákvörðunum þeirra. Við köllum eftir því að þetta verði fellt út eða annars breytt í "Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta reglum þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum". Það væri afar óeðlilegt að færa svo mikið vald í hendur starfsmanna garðsins en að sama skapi eðlileg krafa að gestum garðsins sé gert að fylgja reglum garðsins og starfsmönnum hans að framfylgja þeim reglum.

- 18. grein: „Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum". Við köllum eftir því að för fólks um þjóðgarðinn verði ekki skert miðað við núverandi ástand, óháð ferðamáta. Það fæli í sér áframhaldandi óhefta notkun á þeim vegum, slóðum, stígum, reiðleiðum og öðru sem hefð er fyrir að fara um.

- 18. grein: "Akstur vélknúinna ökutækja utan vega í Hálendisþjóðgarði er bannaður. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega svo fremi sem jörð sé frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætta á náttúruspjöllum. Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins" þessu ákvæði yrði ekki beitt af hóflegri skynsemi og með haldbærum rökum. Við köllum eftir því að þetta verði fellt út en ef ekki þá yrði þessu ákvæði settar afar þröngar skorður sem kveða á um við hvaða tilefni mætti beita þessu. Ákvörðun um lokun yrði studd rannsóknum á skaðsemi ökutækja á viðkomandi svæði en ekki geðþóttaákvörðun embættismanns. Við teljum að þjóðgarður eigi að vera fyrir alla íslendinga, óháð þeim ferðamáta sem þeir kjósa sér.

- 18. grein: „Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins" Með þessu yrði horfið frá almennum rétti fólks til frjálsrar farar um landið og fólki sniðin sá þröngi stakkur að allt sem ekki er sérstaklega leyft sé bannað. Nái þetta fram að ganga muni í reynd mjög stór hluti akstursleiða á hálendinu lokast og umferð helst aðeins leyfð á stofnvegum og stærri vegum innan um aukna umferð sökum samgöngubóta á borð við uppbyggða vegi og fleiri brýr og ræsi.

- 19. grein: „Í stjórnunar- og verndaráætlun skal fjalla um öryggismál innan Hálendisþjóðgarðs og uppbyggingu innviða vegna þeirra á áningarstöðum þar sem talin er þörf á ráðstöfunum til að vara fólk við hættu eða nauðsynlegt þykir að beina umferð frá hættum í umhverfinu." Viðvaranir og upplýsingagjöf er af hinu góða en íþyngjandi aðgerðir á borð við lokanir eru til þess fallinn að spilla þeirri sátt sem þarf að ríkja um umgengni í þjóðgarði. Síðustu ár hefur færst mjög í vöxt að loka leiðum og banna akstur (ekki bara á miðhálendinu heldur er Hellisheiðin gott dæmi) byggt á því að það sé of erfitt, hættulegt eða hætta á landskemmdum og slík bönn miða þá gjarnan við óvana ferðamenn á vanbúnum bifreiðum. Það er grátlegt þegar þaulvönum Íslendingum á öflugum bílum er bannað að fara um t.d. Gæsavatnaleið sökum vatnavaxta því aðstæður eru með þeim hætti að óreynt fólk á óbreyttum bílum gæti lent í vandræðum. Slík forræðishyggja er ekki til góða og verður þess valdandi að umgengisreglur í eins víðfeðmum þjóðgarði og Hálendisþjóðgarður er, verða ekki virtar.

- 21. grein: "Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga." Á þetta aðeins við um risastór verkefni á borð við kvikmyndagerð eða eru vinahópar upp á náð og miskun þjóðgarðarins komnir hvað varðar hópferðir? Undirritaður hefur m.a. komið að skipulagi hópferða með um 60 þátttakendum, bæði á eigin vegum og í nafni LÍV, hvoru tveggja ólaunuð vinna þar sem þáttakendur eru einungis rukkaðir fyrir útlögðum kostnaði við skálagistingu og kvöldverð. Það er eðlileg krafa að geta stundað slíkar ferðir án samráðs við þjóðgarðinn og að þurfa sérstakt leyfi til slíks.

- 25. grein: "Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef lokun er nauðsynleg af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta." Aftur komum við að því að of mikið vald er sett í hendur þjóðgarðsvarða. Það hefur sýnt sig í Vatnajökulsþjóðgarði að starfsmenn garðsins eiga það til að seilast of langt í boðum og bönnum og tilraunum til að stöðva för fólks um þjóðgarðinn og slæm reynsla af slíkum samskiptum þaðan ýtir enn undir þá sterku skoðun að svona mikil völd þjóðgarðsvarða eigi ekki rétt á sér. Sú heimild þjóðgarðsvarðar að loka 30% af landsvæði Íslands getur aldrei hlotið samþykki LÍV undir neinum kringumstæðum.

- 28. grein: “Hálendisþjóðgarði, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva för fólks og farartækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð.” Enn og aftur komum við að því að of mikið vald sé sett í hendur starfsmanna garðsins. Í þessu samhengi má nefna að við búum við fjársvelta lögreglu og landhelgisgæslu og þætti réttara að styrkja þær stoðir og efla til eftirlits þar sem þörf er talin á frekar en að færa slíkar valdheimildir í hendur starfsmanna garðsins sem munu án vafa í fæstum tilfellum hafa þann bakgrunn, reynslu og þekkingu sem þarf til að standa að slíkri valdbeitingu. Það færi mun betur á því að starfsmenn garðins myndu sinna slíkum málum með eftirliti sem byggði á samtölum, upplýsingagjöf, spurningum og e.t.v. myndatökum þegar þörf kræfi.

- 31. grein: “Ráðherra skal setja í reglugerðir nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara… …Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarði, sbr. 3. mgr. 18. gr.” Og að sama skapi 32. Grein: “Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins” Ekki verður séð annað en að tilgangur þessarar heimildar sé að innheimta gjald af ferðafólki, íslensku eða erlendu fyrir aðgang að hálendisþjóðgarði. LÍV mótmælir harðlega þeim fyrirætlunum að innheimta gjald af okkur íslendingum fyrir það eitt að njóta náttúru okkar fagra lands.

- 33. grein: “Gildistaka og lagaskil. Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2021” Miðað við hversu umfangsmikið og umdeilt þetta mál er væri nær að ná breiðri sátt meðal þjóðarinnar. Sú sátt er ekki til staðar í dag

- 34. grein: “Hálendisþjóðgarður skal settur á fót með reglugerð, sbr. 2. gr., eigi síðar en 1. september 2021.” Sama athugasemd og við 33. grein: “ Miðað við hversu umfangsmikið og umdeilt þetta mál er væri nær að ná breiðri sátt meðal þjóðarinnar. Sú sátt er ekki til staðar í dag“

Landssamband Íslenskra Vélsleðamanna

Ráðherra hefur að undanförnu haldð á lofti þeirri fullyrðingu að ýtarlegt samráð hafi verið um gerð þessa frumvarps, samráð það fólst þó helst í fundarröð ráðherra um landið þar sem fram kom einbeittur vilji ráðherra á að koma á fót þessum garði þrátt fyrir andstöðu. Þegar þetta er skrifað hafa 15.000 íslendingar skrifað undir mótmæli við frumvarpið. Einnig hefur ráðherra haldið því á lofti að stofnun þjóðgarðs hafi yfir 60% fylgi meðal þjóðarinnar, er þá vísað í 1000 manna úrtak í skoðanakönnun sem framkvæmd var árið 2018. Ekki hefur verið gerð viðlíka könnun af ráðuneytinu eftir að frumvarp kom fram. Opin könnun á vef útvarpstöðvarinnar Bylgjunnar þann 14.12 síðastliðinn bendir á hið gagnstæða eða 51,9% eru andvíg þessu frumvarpi á meðan 27,4% eru fylgjandi. um það bil 1000 mans svöruðu þeirri könnun.

Ekki verður annað séð en að frumvarpið sé umdeildara en af er látið.

Læt ég því lokaorðin vera þessi

Hvað er þjóðgarður án þjóðar!

Virðingarfyllst

Páll Sighvatsson

Forseti

Landsamband íslenskra vélsleðamanna

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík
sent á: Nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 1. febrúar 2021

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

Stjórn Landsamtaka landeigenda hefur kynnt sér ofangreint frumvarp og telur, að þó að frumvarpið virðist ágætlega samið, þá sé ekki tímabært að lögfesta svo stórt og mikið mál án þess að stjórnvöldum og almenningi í landinu gefist kostur á að kynna sér þessi áform betur og taka upplýsta afstöðu til þeirra.

Þannig sé talsverðum vafa undirorpið hvort stofnun Hálendisþjóðgarðs sé endilega besta leiðin til þess að varðveita óspjallaða náttúru og víðerni hálendisins enda við því að búast að áreiti ferðamanna muni aukast við stofnun þjóðgarðs. Náttúran þurfi að fá að njóta vafans. Jafnframt er spurning hvort sú sjórnsysla sem frumvarpið gerir ráð fyrir sé endilega heppileg. Málið sé flókið og umfangsmikið og þarfnist lengri og nánari skoðunar. Það sé beinlínis óheppilegt að þetta frumvarp verði lögfest í einhveju snarhasti. Nauðsynlegt sé að þær fjölmörgu umsagnir sem borist hafa verði skoðaðar og að almenn umræða geti átt sér stað um málið.

Loks vilja landsamtökin minna á að eigendur eiga að vera bestu vörslumenn síns eigin lands og er þá ríkið meðtalið. Við mat á því hvort stofnun þjóðgarðs sé landinu fyrir bestu , ætti að líta til þess að meiri hætta er á að hið mikla landsvæði sem ætlað er að verða stærsti þjóðgarður í Evrópu og yrði auðvitað auglýst sem slíkt, spillist með einhverjum hætti, heldur en ef farið er hægt í sakirnar og landið verndað í áföngum og eftir hendinni eftir því sem nauðsyn ber til.

Virðingarfyllst

f.h Landsamtaka landeigenda á Íslandi

Sigurður Jónsson varaformaður stjórnar

Landssamtök sauðfjárbænda

Reykjavík, 31. janúar, 2021

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
b.t. Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

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

Landssamtökum sauðfjárbænda barst beiðni frá Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis 11. desember, 2020, þar sem óskað var eftir umsögn samtakanna um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Aðalfundur Landssamtaka sauðfjárbænda 2019 ályktaði gegn stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu á þeirri forsendu að tilgangur og þörf stofnunar þjóðgarðs væri óljós og fyrirkomulag varðandi nýtingu beitarréttar óviss. Er sú afstaða ítrekuð hér.

Landssamtök sauðfjárbænda hafa veitt umsögn um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu á fyrri stigum málsins. Þar hafa samtökin m.a. bent á að með stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu sé verið að skerða verulega skipulagsvald sveitarfélaganna. Ekki hefur verið brugðist við þessum athugsemdum með fullnægjandi hætti við lokavinnslu frumvarpsins.

Landssamtök sauðfjárbænda gera athugasemd við 22. grein frumvarpsins þar sem fjallað er um hefðbundnar nytjar. Ekki liggur fyrir hvað er átt við með að „nýtingin sé sjálfbær". Í greinargerð með frumvarpinu er vísað er til gildandi löggjafar á þessu sviði sem eru lög um landgræðslu (nr. 155/2018) frá árinu 2018. Sjálfbærni er ekki skilgreind í landgræðslulögum heldur á að setja reglugerð með það að markmiði að tryggja sjálfbæra landnýtingu með leiðbeiningum og viðmiðum þar af lútandi. Þessi reglugerð er ekki komin fram og því ekki hægt að setja slík skilyrði í lög um Hálendisþjóðgarð þegar viðmiðin liggja ekki fyrir. Að sama skapi er 22. grein frumvarpsins fjallað um að „nýting hamli ekki náttúrulegri framvindu". Ekki liggur fyrir nánari skilgreining á náttúrulegri framvindu í frumvarpinu og er mikilvægt að skýra það betur. Þá er brýnt að skýra betur hvaða heimild stjórn Hálendisþjóðgarðar mun hafa til að takmarka búfjárbeit með skilyrðum sem sett yrðu fram í stjórnunar- og verndaráætlun.

Landssamtök sauðfjárbænda telja að ekki sé með skýrum hætti tryggt aðgengi bænda vegna hefðbundinna nytja, svo sem beitarréttar, og ráðherra færðar heimildir sem takmarkað geta framkvæmdir sem eru nauðsynlegar vegna nýtingar.

Landssamtök sauðfjárbænda
Bændahöllinni við Hagatorg, 107 Reykjavík
sími 563 0350 – netfang: ls@bondi.is - www.saudfe.is

Landssamtök sauðfjárbænda

Landssamtök sauðfjárbænda telja nauðsynlegt að skýra betur þau atriði sem tilgreind eru hér að ofan og leggjast gegn samþykkt frumvarpsins.

Virðingarfyllst,
f.h. Landssamtaka sauðfjárbænda

Unnsteinn Snorri Snorrason
Framkvæmdastjóri Landssamtaka sauðfjárbænda

Landssamtök sauðfjárbænda
Bændahöllinni við Hagatorg, 107 Reykjavík
sími 563 0350 – netfang: ls@bondi.is - www.saudfe.is

Landsvirkjun

Háaleitisbraut 68
103 Reykjavík
landsvirkjun.is

landsvirkjun@lv.is
Sími: 515 9000
Fax: 515 9007

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 1.2.2021
Tilvísun vor: M-2020-379 / 00.11

Efni: Umsögn um frumvarp um Hálendisþjóðgarð

Vísað er til erindis nefndarsviðs Alþingis dags. 11.12.2020 þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp um Hálendisþjóðgarð. Landsvirkjun þakkar fyrir tækifæri til umsagnar.

Í greinagerð frumvarps kemur fram að Landsvirkjun ásamt náttúruverndarsamtökum hafi óskað eftir því að rekstur orkuvinnslu yrði staðsettur á jaðarsvæði og lyti sérstökum reglum ásamt því að vera undir stjórn Hálendisþjóðgarðs. Hér er ekki rétt farið með staðreyndir og er þetta mistúlkun á umsögnum og óskum fyrirtækisins. Landsvirkjun hefur í fyrri umsögnum lagt áherslu á að rekstur fyrirtækisins verði utan Hálendisþjóðgarðs í því skyni að tryggja fyrirsjáanleika í rekstri ásamt viðhaldi og framþróun orkuvinnslu. Ljóst er að staðsetning rekstrarsvæða orkuvinnslu innan sértækra jaðarsvæða þjóðgarðs, líkt og kemur fram í frumvarpi, muni ekki ná þeim markmiðum. Samkvæmt því frumvarpi sem nú er til umsagnar verður ráðherra, umdæmisráðum og stjórn Hálendisþjóðgarðs veitt vald sem getur valdið mikilli óvissu og haft veruleg hamlandi áhrif á rekstur orkuvinnslu. Landsvirkjun leggur á það ríka áherslu að þau svæði sem eru mikilvæg fyrir starfsemi fyrirtækisins verði alfarið utan Hálendisþjóðgarðsins og svæða tengdum honum.

Hér á eftir er að finna helstu sjónarmið og athugasemdir Landsvirkjunar við frumvarpið:

- Landsvirkjun mótmælir því að svæði þar sem mikilvæg orkuvirki eru fyrir rekstur orkuvinnslu verði á svokölluðu jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs.
- Tryggja þarf að svæði sem eru mikilvæg rekstri orkuvinnslu séu alfarið utan marka Hálendisþjóðgarðs og valdsviðs hans.
- Tryggja þarf skilvirkt samráð og samvinnu milli rekstraraðila sem starfa nálægt þjóðgarðsmörkum og Hálendisþjóðgarðs.
- Mikilvægt er að hafa í huga niðurstöðu hinnar þverpólitísku nefndar um stofnun Hálendisþjóðgarðs varðandi samspil þjóðgarðs og orkutengdrar verðmætasköpunar í framtíð.

1. Skilgreining jaðarsvæða, rekstrarsvæða orkuvinnslu og stærð þjóðgarðs

Jaðarsvæði um orkuvinnslu Landsvirkjunar

Í frumvarpinu er lagt til að rekstrarsvæði orkuvinnslu verði skilgreind á svokölluðum jaðarsvæðum Hálendisþjóðgarðs og að settar verði sértækar kvaðir á rekstur fyrirtækisins á þessum svæðum. Jaðarsvæði er nýtt hugtak sem hvorki er skilgreint í náttúruverndarlögum né skipulagslöggjöf. Þá er ekki að finna skilgreiningu á hugtakinu í lagatexta né greinargerð frumvarpsins. Í greinargerð með frumvarpinu er látið í það skína að Landsvirkjun hafi átt hugmyndina að þessu fyrirkomulag en því mótmælir fyrirtækið harðlega.

Í 1. mgr. 23. gr. frumvarpsins segir að bæði ákvæði reglugerðar sem og stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins muni ná til hinna svokölluðu jaðarsvæða, þrátt fyrir að vera ekki hluti hins friðlýsta svæðis og að falla utan skilgreindra verndarflokka. Með ákvæði þessu er ráðherra, umdæmisráðum og stjórn Hálendisþjóðgarðs veitt óskilgreint vald yfir svæði sem á ekki að vera innan þjóðgarðs og mun þetta fyrirkomulag ef samþykkt valda mikilli óvissu og getur haft veruleg hamlandi áhrif á rekstur orkuvinnslu.

Þá er óljóst hvernig skipulagsvaldi verði háttað á hinum svokölluðu jaðarsvæðum hvað varðar orkuvinnslu. Auk þessa er óljóst undir hvaða umdæmisráð jaðarsvæðin falla en samkvæmt 1. mgr. 15. gr. frumvarpsins skal hvert umdæmisráð vinna tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir sitt rekstrarsvæði. Ótækt væri fyrir Landsvirkjun ef svæðin falla undir mismunandi rekstrarsvæði þjóðgarðsins og með því undir stjórn margra umdæmisráða.

Að lokum skal nefnt að verið er að leggja til útvíkkun valds stofnunar yfir landssvæði sem ekki verður hluti af hinu friðlýsta svæði. Verði þessi niðurstaða raunin er búið að búa til fordæmi þar sem samþykkt landeigenda og sveitarstjórna til friðlýsinga verði sett yfir landsvæði sem ekkert samkomulag liggur fyrir um friðlýsingu á.

Landsvirkjun leggst eindregið gegn því að settar verði auknar kvaðir á starfsemi fyrirtækisins á svæðinu. Fyrirtækið og viðskiptavinir þess hafa af því verulega hagsmuni að fyrirsjáanleiki í rekstri orkuvinnslunnar sé tryggður og að ekki séu settar á reksturinn auknar hömlur eða kvaðir frá því sem nú er.

Landsvirkjun gerir tillögu um að 1. til 3. mgr. 23. gr. frumvarpsins um svokölluð jaðarsvæði verði felld á brott.

Einnig er lagt til að 7. tölul. 1. mgr. 31. gr. frumvarpsins verði felldur á brott sem og að allar aðrar tilvísanir til svokallaðra jaðarsvæða þjóðgarðsins verði felldar á brott

Mörkun rekstrarsvæða orkuvinnslu

Landsvirkjun fagnar því að lagt sé til að landsvæði þar sem fyrir eru orkuvirki á hálendinu verði fyrir utan þjóðgarð (sjá þó fyrri kafla um afstöðu til svokallaðra jaðarsvæða).

Við mörkun útlína þjóðgarðsins þarf að tryggja að Landsvirkjun hafi óbreytt aðgengi og fyrirkomulag hvað varðar allan rekstur, viðhald og endurbætur núverandi orkumannvirkja, bæði hvað varðar orkuvinnslueiningar sem og flutningskerfið, og það án kvaða af hendi þjóðgarðsins og stjórnar hans. Þá þarf einnig að tryggja að Landsvirkjun hafi áfram aðgengi að mælistöðvum sínum.

Í ofanálag að Landsvirkjun geti kvaðalaust sinnt hefðbundnum rekstri virkjana þarf að tryggja að Landsvirkjun geti tryggt öryggi mannvirkja og brugðist við á viðeigandi hátt í kjölfar náttúruhamfara eða annarra atburða sem valdið geta skemmdum á raforkumannvirkjum. Á neyðarstigi geta orðið atburðir sem valda umfangsmiklum skemmdum á raforkukerfinu. Tryggja þarf að ekki séu skorður á beitingu viðbragðsáætlana í slíkum tilfellum, en í vissum tilfellum er kveðið á um í viðbragðsáætlunum að rjúfa þurfi flóðvör eða stíflugarða til að reyna að takmarka mögulegt tjón. Í kjölfar slíkra atburða getur þurft að ráðast í tafarlausa endurbyggingu mannvirkja sem hafa orðið fyrir skemmdum. Í þessu tilliti skal nefnt að loftlagsbreytingar geta haft áhrif á tíðni og stærð atburða sem valdið geta vá fyrir raforkukerfið auk þess sem breyttar kröfur til hönnunar eða í leyfum geta valdið því að breyta þurfi mannvirkjum til að þau standist nýjar hönnunarforsendur eða kröfur í leyfum. Nauðsynlegt er að ekki séu sértækar takmarkanir til staðar sem valda því að ekki sé hægt að bregðast við á viðeigandi hátt í slíkum tilvikum.

Að lokum er mikilvægt að það sé skýrt að Landsvirkjun hafi heimild til að takmarka umferð um rekstrarsvæði orkuvinnslu meðal annars til að tryggja öryggi bæði starfsfólks Landsvirkjunar og almennings. Einnig þarf að setja í lögin einhverjar leiðbeiningar fyrir umdæmisráðin í tengslum við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar sem tryggir að ekki sé þrengt að rekstrarmöguleikum Landsvirkjunar á næstu grenndarsvæðum skilgreindra rekstrarsvæða fyrirtækisins.

Með vísan í ofangreint telur Landsvirkjun nauðsynlegt að rekstrarsvæði orkuvinnslu verði skilgreint nægilega rúmt svo það tryggi að eftirfarandi mannvirki og landsvæði verði alfarið utan þjóðgarðsins:

- Öll mannvirki Landsvirkjunar og landsvæði undir þau, þar á meðal:
  - Landsvæði undir fasteignir, t.d. stöðvarhús, inntakshús og starfsmannahús.
  - Öll miðlunarlón, veitulón, inntakslón auk mannvirkja og nauðsynlegs landsvæðis umhverfis þau.
  - Miða skal við 20 metra belti á sitt hvorum bakka allra veituskurða, frárennsliskurða og flóðfarvega frá veitumannvirkjum.
  - Nauðsynlegt landsvæði vegna ýmissa lagna, jarðstrengja, ljósleiðara, loftlína, fjarskiptabúnaðar og annarra sambærilegra mannvirkja sem hafa í för með sér kvaðir hvort sem það er í eigu Landsvirkjunar eða nauðsynleg rekstrinum.
  - Landsvæði ofan jarðganga og mannvirkja þeim tengdum.
  - Það land og mannvirki þar sem mælibúnaður er staðsettur til vöktunar og rannsókna vegna öryggis og reksturs.
- Allir vegir, vegtengingar og vegslóðar sem þarf vegna aðkomu og reksturs mannvirkja.
- Námur, efnistöku- og haugsetningarsvæði sem nauðsynleg eru vegna t.d. viðhalds.
- Annað það svæði utan ofangreindra svæða sem Landsvirkjun þarf að hafa aðgang að og umferðarrétt um vegna reksturs virkjunarmannvirkja.

Í þessu tilliti skal einnig minnt á að Umhverfisstofnun hefur sett drög að vatnaáætlun í opið kynningarferli sem líkur þann 15. júní 2021. Hluti af þeirri vinnu er skilgreining á því hvað séu manngerð eða mikið breytt vatnshlot sbr. skýrslu vinnuhóps sem ber heitið „Fyrstu skref við mat á manngerðum og mikið breyttum vatnshlotum". Í vinnuhópnum áttu sæti fulltrúar Umhverfisstofnunar, Orkustofnunar, Veðurstofu Íslands, Hafrannsóknarstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands. Sú vinna styður við svæðaafmörkun þá sem Landsvirkjun leggur til enda varla ætlunin að manngerð eða mikið breytt vatnshlot séu innan þjóðgarðs sbr. þá ákvörðun að orkuvinnsla sé utan þjóðgarðs.

Meðfylgjandi þessari umsögn er kort sem dregur fram manngerð og mikið breytt vatnshlot á Íslandi og byggir á gögnum sem fram koma í drögum að vatnaáætlun og frá Veðurstofu Íslands. Einnig eru meðfylgjandi umsögninni kort sem sýna tillögu að svæðaafmörkun Landsvirkjunar á rekstrarsvæðum orkuvinnslu Landsvirkjunar á Þjórsár- og Tungnaársvæðinu, við Blöndu og á Kárahnjúkum.

Landsvirkjun leggur til að bætt verði við nýrri málsgrein í 23. gr. frumvarpsins sem hljóðar þannig:

„Mörk þjóðgarðsins skal afmarka þannig að nauðsynleg landsvæði vegna orkuvinnslu verði utan þjóðgarðs, þ.á.m. landsvæði undir og umhverfis fasteignir, miðlunarlón, veitulón, inntakslón, veituskurði, frárennslisskurði, flóðfarvegi, manngerð og mikið breytt vatnshlot og önnur nauðsynleg mannvirki og framkvæmdir."

Stærð þjóðgarðs og stjórnskipulag

Í ljósi umfangs máls gerir Landsvirkjun athugasemd við að heildarstærð þjóðgarðsins skuli ekki vera nánar skilgreind í lagatexta 2. gr. frumvarpsins. Varað er við því að einum ráðherra sé fengið það reglugerðarvald sem fjallað er um í 2. gr. frumvarpsins að ákveða stærð þjóðgarðsins og rekstrarsvæða orkuvinnslu en réttara væri að Alþingi fengi aðkomu að ákvörðun um svo stórt mál sem um ræðir.

Aftur með hliðsjón af umfangi máls gerir Landsvirkjun athugasemd við heimild ráðherra í 2. gr. frumvarpsins til að stækka Hálendisþjóðgarð og friðlýsa landsvæði án þess að lagabreytingu þurfi þar til að koma. Þá eru

fjölmargir hagsmunaaðilar, aðrir en landeigendur og viðkomandi sveitarstjórnir, sem þurfa einnig að eiga aðkomu og rödd við slíkar breytingar.

Landsvirkjun gerir tillögu til að heildarstærð Hálendisþjóðgarðs verði skilgreind í 2. gr. frumvarpsins og að aðkoma Alþingis og hagsmunaaðila um ákvörðun um stærð þjóðgarðsins sem og stækkanir sé tryggð í texta frumvarpsins.

Sem stór hagsmunaaðili í næsta nágrenni Hálendisþjóðgarðs telur Landsvirkjun brýnt að ákvæði um valdmörk og boðleiðir, alla stjórnsýslu, skipulag, leyfisveitingar og eftirlit innan þjóðgarðs séu skýr og óumdeild. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir marglaga og flóknu stjórnskipulagi fyrir þjóðgarðinn. Í niðurstöðum skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis um Vatnajökulsþjóðgarð sem kom út í október 2019 eru gerðar margar athugasemdir við starfsemina og settar fram tillögur til úrbóta. Mikilvægt er að tekið verði fullt mið af þeim athugasemdum við lagasetningu og allan undirbúning. Landsvirkjun lagði fram greiningu á helstu hagsmunamálum þeim sem kynnt voru í skýrslu Ríkisendurskoðunar í fyrri umsögnum, dagsett 20.01.2020 og 9.12.2020, en vísar til þeirra til frekari skýringar.

2. Samráð Hálendisþjóðgarðs og rekstraraðila

Eitt af markmiðum Hálendisþjóðgarðs er efling samfélags og styrking byggðar og atvinnustarfsemi, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar á gæðum svæðisins.

Bent er á að ekki er gert ráð fyrir samráðsvettvangi milli aðila sem eru með rekstur í nágrenni þjóðgarðs, þ.m.t. Landsvirkjunar, vegna sameiginlegra hagsmunamála í lagafrumvarpi. Um fjöldamörg hagsmunamál er að ræða s.s. umferðamál, rýmingaráætlanir, rannsóknir, leyfisveitingar, o.fl. Landsvirkjun telur að samráðsnefnd milli Hálendisþjóðgarðsins og slíkra hagsmunaaðila væri vel til þess fallin að fjalla um sameiginleg málefni sem upp koma vegna nálægðar atvinnustarfsemi við þjóðgarðinn.

Sem dæmi eru umhverfis- og auðlindarannsóknir mikilvægur þáttur í starfsemi Landsvirkjunar. Auk þess að vera mikilvægar fyrir starfsemi fyrirtækisins verður til þekking sem veitir skilning á breytingum á náttúru landsins. Á hálendi Íslands má sérstaklega nefna mælingar á vatnafari, veðurfari og jöklarannsóknir. Um ræðir langtímaverkefni sem gefa fyrirtækinu forsendur til að fylgjast með og skilja þau áhrif sem loftslagsbreytingar eru að hafa á íslenska jökla, umhverfi þeirra og nýtingu vatnsafls til orkuvinnslu.

Landsvirkjun rekur umfangsmikið net mælistöðva á hálendinu og leggur áherslu á að tryggt verði áframhaldandi aðgengi að þeim mælum sem fyrir eru, að tækifæri verði til að setja upp nýjar mælistöðvar í framtíðinni og að áfram verði hægt að nýta flygildi til vöktunar. Taka þarf tillit til þessa við setningu reglugerða og mótun stjórnunar- og verndaráætlunar.

Lagt er til að skilgreindur verði samráðsvettvangur milli hagsmunaaðila og Hálendisþjóðgarðs í frumvarpi sem skuli fjalla um sameiginleg hagsmunamál en fyrirséð er að Landsvirkjun þurfi t.d. sökum starfsemi sinnar og rannsókna að sækja um leyfi, gera samninga o.þ.h. innan þjóðgarðsins.

Enn fremur er óskað eftir því að aðgengi að mælum á svæðum utan rekstrarsvæða orkuvinnslu til vísindarannsókna verði tryggt, að hægt verði að sækja um leyfi fyrir nýjum mælistöðum og að notkun flygilda í rannsóknarskyni verði leyfð. Lögð er áhersla á að hægt verði að sækja um leyfi til nokkurra ára í senn.

Landsvirkjun leggur til að á eftir 6. mgr. 18. gr. frumvarpsins bætist nýr málsliður, svohljóðandi:

„Heimilt er að sækja um leyfi til rannsókna og vegna notkunar flygilda í rannsóknarskyni til lengri tíma."

Einnig er lagt til að við 21. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

„Ekki þarf að sækja um leyfi vegna fyrirliggjandi rannsóknamælakerfis sem þegar er til staðar."

3. Samspil þjóðgarðs og orkuvinnslu

Mikilvægt er að samstaða ríki um stórar ákvarðanir á borð við stofnun Hálendisþjóðgarðs. Í því skyni skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra í apríl 2018 þverpólitíska nefnd sem skilaði lokaskýrslu sinni þann 3. desember 2019.

Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að stofnun Hálendisþjóðgarðs eigi ekki að koma í veg fyrir að fjallað verði um nýjar orkutengdar framkvæmdir innan þjóðgarðsins. Í skýrslunni segir: *„Hvað varðar áætlun um frekari orkunýtingu á miðhálendinu vinnur nefndin út frá því að málefni orkunýtingar í þjóðgarðinum skuli samræmast áætlunum Alþingis um orkunýtingu og flutning raforku.“* Frá þessu er vikið í frumvarpi um Hálendisþjóðgarð með því að takmarka umfjöllun um virkjunarkosti við 3. áfanga rammaáætlunar.

Í 3. og 4. mgr. 23. gr. frumvarps er kveðið á um að heimila megi nýjar virkjanir sem séu í orkunýtingarflokki 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar og að verkefnisstjórn rammaáætlunar sé heimilt að leggja mat á þá virkjunarkosti innan Hálendisþjóðgarðs sem skilgreindir hafa verið í biðflokki 3. áfanga rammaáætlunar. Landsvirkjun telur að virða beri niðurstöðu þverpólitísku nefndarinnar og að ekki sé rétt að takmarka heimildir verkefnisstjórnar að fjalla um nýja virkjunarkosti á svæðinu við 3. áfanga rammaáætlunar. Fyrirtækið ítrekar að breyta þarf greininni þannig að heimila megi nýjar virkjanir í samræmi við verndar og orkunýtingaráætlun Alþingis á hverjum tíma. Jafnframt sé verkefnisstjórn heimilt að leggja mat á nýja virkjunarkosti innan Hálendisþjóðgarðs, að undanskildum svæðum sem hafa verið afmörkuð vegna verndar tiltekinnar náttúru- eða menningarvinja og að sú vernd banni orkuvinnslu sérstaklega. Beislun vindorku eða t.d. aukin orkuvinnsla á núverandi rekstrarsvæðum er dæmi um framtíðarorkuvinnslumöguleika sem gætu vel samræmst markmiðum Hálendisþjóðgarðs.

Þá er ljóst að allar nýjar framkvæmdir innan fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs munu þurfa að fara í gegnum strangt leyfisveitingaferli áður en þær verða leyfðar. Sú staða gæti komið upp að flytja þurfi rafmagn innan þjóðgarðs og í einhverjum tilfellum gæti komið upp sú staða að slíkt sé ekki mögulegt nema með loftlínu á a.m.k. hluta leiðarinnar.

Lagt er til að niðurstaða þverpólitískrar nefndar verði virt og að verndar- og orkunýtingaráætlun verði heimilt að fjalla um virkjunarkosti innan Hálendisþjóðgarðs, óháð þeim áfanga sem áætlunin er í.

Landsvirkjun ítrekar tillögu sína um að 1. til 3. mgr. 23. gr. verði felld úr frumvarpinu í samræmi við rökstuðning hér að ofan.

Landsvirkjun leggur til eftirfarandi breytingu á 1. málsl. 4. mgr. 23. gr. frumvarpsins, svohljóðandi:

„Verkefnisstjórn rammaáætlunar er heimilt að leggja mat á virkjanakosti innan Hálendisþjóðgarðs og flokka í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun.“

Landsvirkjun leggur til að 1. málsl. 6. mgr. 23. gr. frumvarpsins verði felldur úr frumvarpinu.

Í 7. mgr. segir einnig: *„Nýjar virkjanir og tengdar framkvæmdir sem ráðist er í á grundvelli 3.-5. mgr. sem og breytingar eða endurnýjun núverandi virkjana á grundvelli 1. mgr. skulu uppfylla skilyrði um að halda raski og sýnileika á yfirborði í lágmarki.“* Landsvirkjun tekur undir að mikilvægt er að skýr og ströng skilyrði gildi um framkvæmdir á hálendi Íslands. Landsvirkjun minnir á að í fjöldamörgum lögum og reglugerðum eru sett ákvæði um lágmörkun rasks og lágmörkun sýnileika. Landsvirkjun telur að málsgreinin auki ekki skýrleika þar sem m.a. náttúruverndarlög setja sambærilega kröfu. Betra væri að skýra nánar út hver þessi skilyrði ættu að vera t.d. í reglugerð og í stjórnunar- og verndaráætlun með frekari útskýringum og vísun í lög og reglugerðir, t.d. lög um náttúruvernd, lög um mannvirki og reglugerð um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnareftirlit.

4. Græn orkuleið inn í Hálendisþjóðgarð

Landsvirkjun leggur ríka áherslu á að rekstur fyrirtækisins sé alfarið utan þjóðgarðs og að engar auknar kvaðir verði settar á reksturinn þrátt fyrir nálægð við þjóðgarðinn. Að því sögðu sér Landsvirkjun spennandi tækifæri í samstarfi við Hálendisþjóðgarð.

Samstarf orkuvinnslu og ferðaþjónustu á Íslandi hefur um árabil verið farsælt. Aðgengi og aðstaða sem fylgt hefur orkuframkvæmdum hefur komið ferðaþjónustu til góða. Dæmi um þetta eru Bláa Lónið, Jarðböðin við Mývatn og gestastofur orkufyrirtækja s.s. á Hellisheiði svo eitthvað sé nefnt. Þá hefur Landsvirkjun lagt mikið upp úr því að skapa sem best heildarjafnvægi milli útlits mannvirkja, landmótunar og náttúrulegs umhverfis, í sátt við hagsmunaaðila og nærsamfélag, til að stuðla að jákvæðri upplifun þeirra sem eiga leið um starfssvæði fyrirtækisins og nágrenni þess.

Í gegnum árin hefur Landsvirkjun lagt sig fram við að taka á móti ferðamönnum og kynna fyrir þeim endurnýjanlega orkugjafa. Rannsóknir hafa sýnt að viðhorf erlendra ferðamanna er jákvætt gagnvart endurnýjanlegum orkugjöfum. Sem dæmi má nefna viðhorfskönnun sem Gallup framkvæmdi í byrjun árs 2016 en þar lýstu 97% erlendra ferðamanna sig jákvæða í garð endurnýjanlegra orkugjafa á Íslandi. Þá svöruðu þrír af hverjum fjórum að endurnýjanleg orkuvinnsla hefði haft jákvæð áhrif á upplifun þeirra af íslenskri náttúru. Í sömu könnun var spurt um áhuga ferðamanna á að heimsækja virkjanir og niðurstaðan var að um helmingur ferðamanna hefði áhuga á að heimsækja virkjun í næstu heimsókn sinni. Í könnun sem Háskóli Íslands vann fyrir Landsvirkjun, *Áhrif Blönduvirkjunar á upplifun ferðamanna*, kom í ljós að helsta aðdráttarafl Blöndusvæðisins var náttúrufegurð og landslag. 92% taldi ósnortin víðerni vera hluta af aðdráttarafli svæðisins, þrátt fyrir að þar megi sjá virkjunarmannvirki á borð við lón, stíflur, veituskurði, vegi og raflínur. Í gegnum árin hefur Landsvirkjun lagt sig fram við að taka á móti ferðamönnum og kynna fyrir þeim endurnýjanlega orkugjafa. Landsvirkjun á því góða samleið með ferðaþjónustu.

Með vísan í Hálendisþjóðgarð hefði Landsvirkjun t.d. áhuga á að þróa í samstarfi við þjóðgarðinn græna orkuleið að þjóðgarðinum með það að markmiði að styðja enn frekar við ímynd Íslands og byggja upp spennandi valkost fyrir ferðamenn á svæðinu. Með því að vinna saman að uppbyggingu á grænni orkuleið að þjóðgarðinum værum verið að tengja saman hagsmunaaðila á svæðinu og vinna saman að öflugri uppbyggingu og móttöku gesta á ábyrgan hátt. Öryggi gesta yrði tryggt og umferð gesta stýrt á þau svæði sem eru til þess fallinn að taka á móti ferðamönnum. Með grænni orkuleið væri hægt að tengja saman orkuvinnslu, ferðaþjónustu, landgræðslu, skógrækt og fleiri hagsmunaaðila. Græn orkuleið er spennandi tækifæri til jákvæðs samstarfs, sameiginlegrar uppbyggingar á svæðinu og síðast en ekki síst góð leið til að vinna í sameiningu að vekja athygli á því hvað við getum gert og höfum gert í loftlagsmálum og náttúruvernd.

Lokaorð

Framtíðartækifæri Íslendinga í orkutengdri verðmætasköpun eru mikil og lögð er áhersla á að stiga varlega til jarðar við takmörkun á nýtingu þeirra. Landsvirkjun óskar eftir að ofangreindar athugasemdir verði teknar til gaumgæfilegrar athugunar enda eru þetta allt atriði er varða rekstur Landsvirkjunar miklu. Landsvirkjun ítrekar mikilvægi þess að hugtakið jaðarsvæði verði alfarið fjarlægt úr frumvarpinu og svæði sem falli undir rekstur orkuvinnslu verði utan þjóðgarðs.

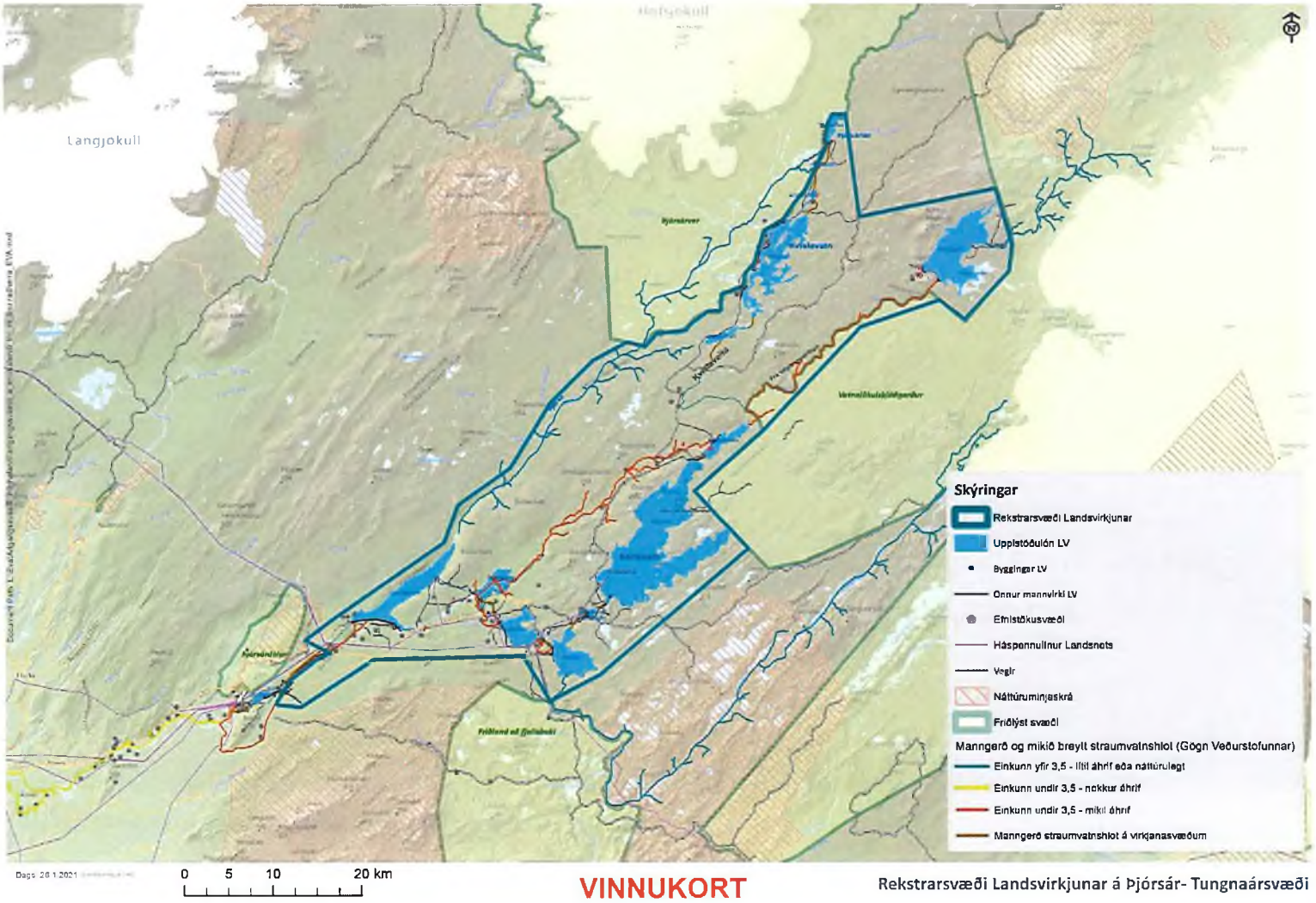
Virðingarfyllst,

Kristín Linda Árnadóttir,
aðstoðarforstjóri

Þórólfur Nielsen,
forstöðumaður

Fylgiskjöl

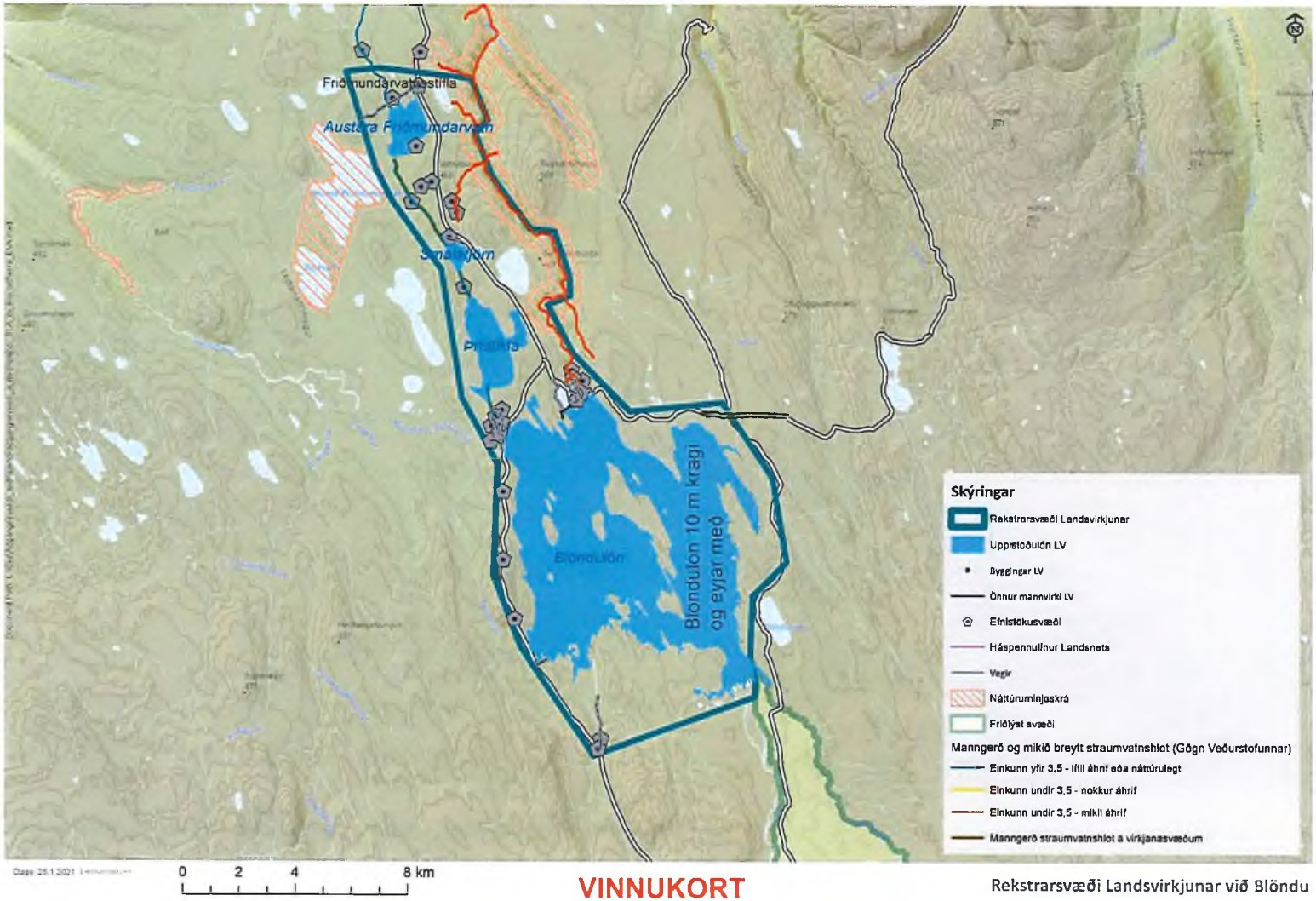
1. Rekstrarsvæði orkuvinnslu á Þjórsár- Tungnaársvæði



VINNUKORT

Rekstrarsvæði Landsvirkjunar á Þjórsár- Tungnaársvæði

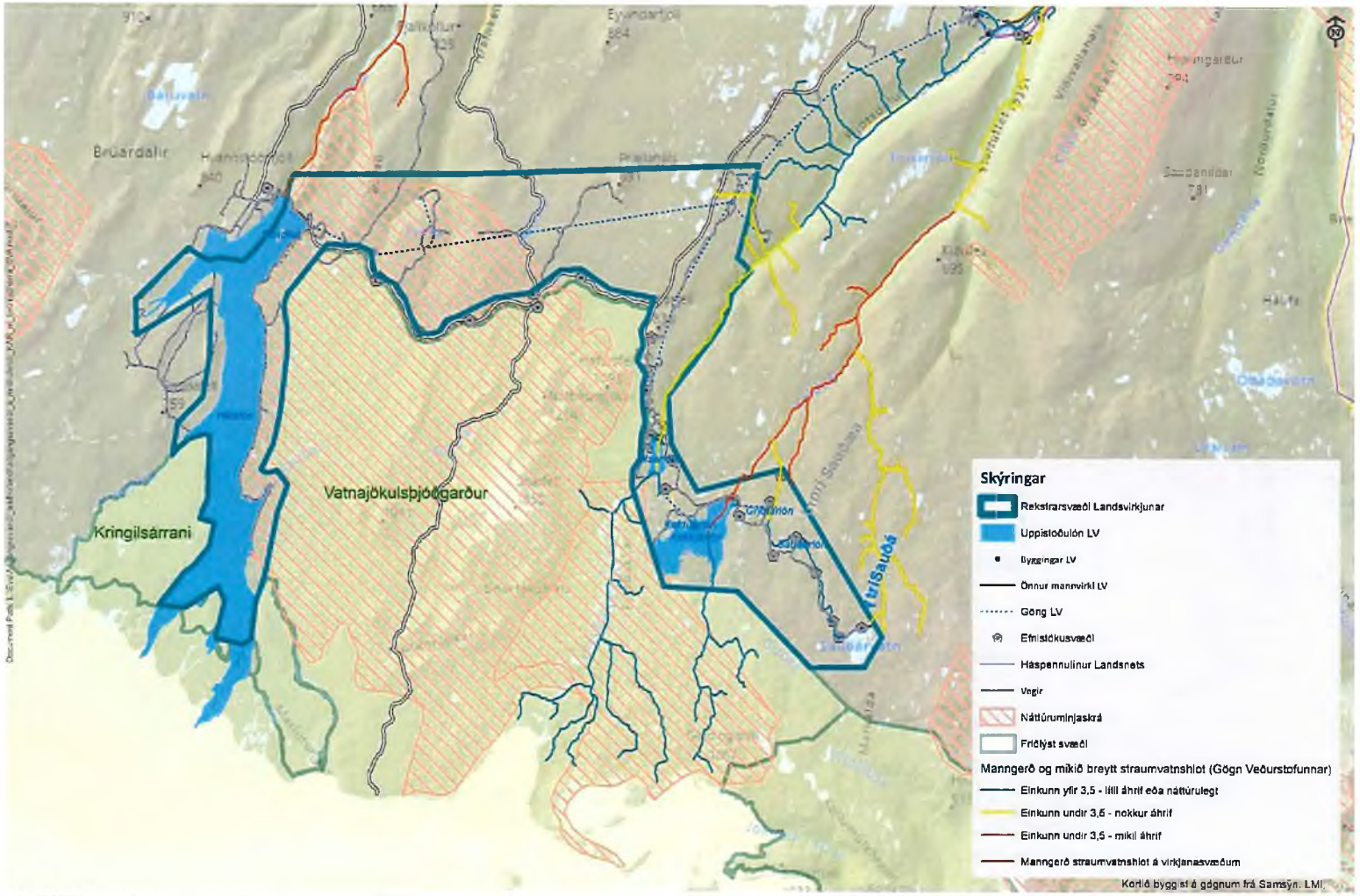
2. Rekstrarsvæði orkuvinnslu við Blöndu



VINNUKORT

Rekstrarsvæði Landsvirkjunar við Blöndu

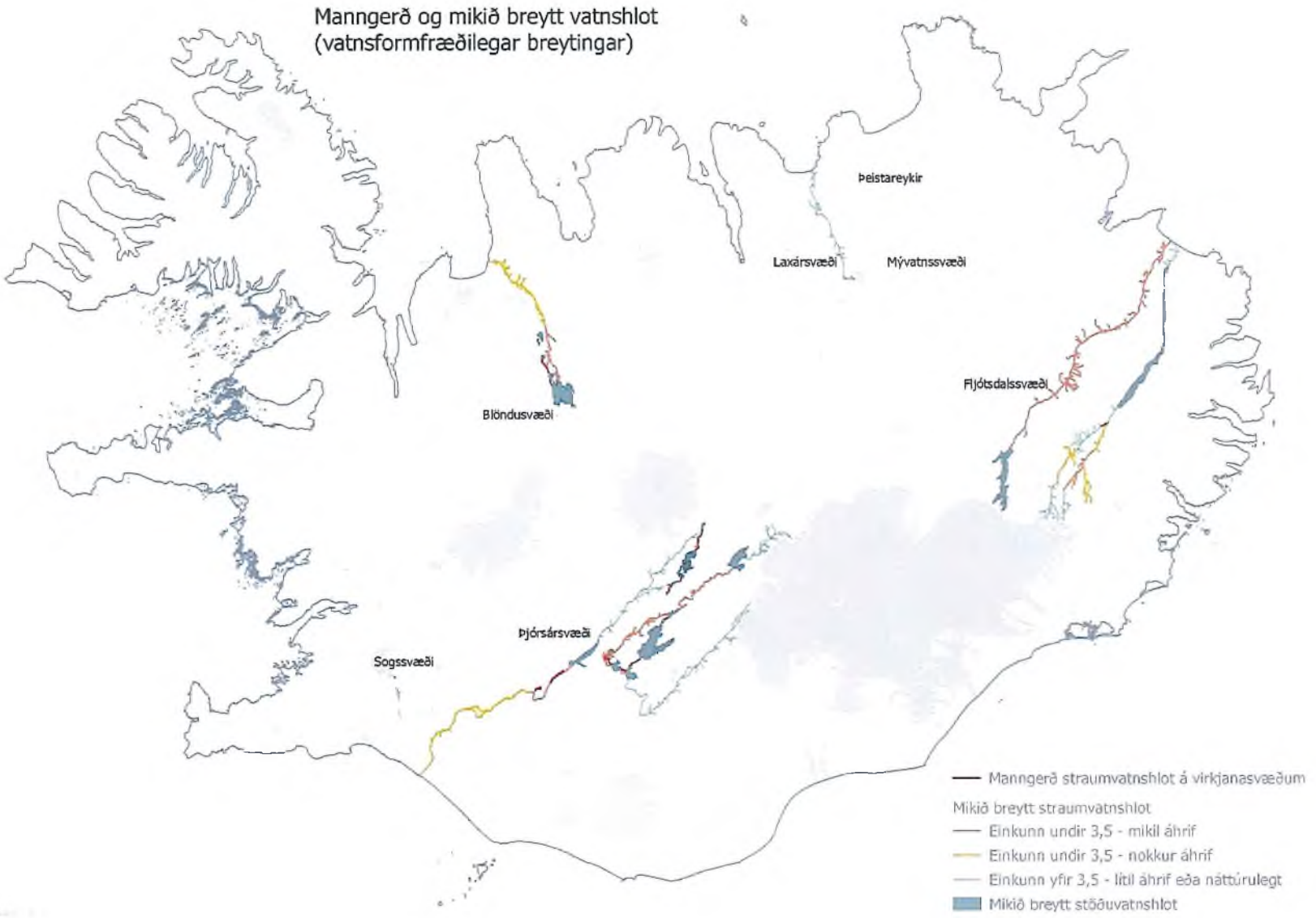
3. Rekstrarsvæði orkuvinnslu á Kárahnjúkum



VINNUKORT

Rekstrarsvæði Landsvirkjunar á Kárahnjúkum

4. Manngerð og mikið breytt vatnshlot á Íslandi



LV-2019-043

Landsvirkjun



Vegagerð Landsvirkjunar vegna virkjanaframkvæmda á árunum 1965-2019

Lykilsíða

Landsvirkjun

Skýrsla LV nr:	LV-2019-043	**Dags:**	Maí 2019
Fjöldi síðna: 13	**Upplag:** 15	**Dreifing:**	☒ **Birt á vef LV** ☒ **Opin** ☐ **Takmörkuð til**

Titill: Vegagerð Landsvirkjunar vegna virkjanaframkvæmda á árunum 1965-2019

Höfundar/fyrirtæki: Helgi Bjarnason

Verkefnisstjóri: Guðlaugur Þórarinsson

Unnið fyrir: Landsvirkjun

Samvinnuaðilar:

Útdráttur: Í skýrslunni er fjallað um þá vegagerð sem Landsvirkjun hefur þurft að ráðast í vegna framkvæmda og rekstur við virkjanir sínar á árunum 1965-2019. Fjallað er um vegagerðina eftir virkjunarsvæðum, en í skýrslunni eru þau flokkuð í Þjórsár-Tungnaársvæði, Blöndusvæði, Kárahnjúkasvæði og Þeistareykjasvæði.
Í meginatriðum flokast þessir vegir annars vegar í varanlega uppbyggða vegi og brýr, sem í flestum tilvikum hafa verið afhent Vegagerðinni til umsjónar og viðhalds, og hins vegar aðra vegir aðra vegi, sem Landsvirkjun hefur þurft að ráðast í vegna rekstrar virkjana eða samið hefur verið um við heimamenn vegna afréttarafnota.
Í lok skýrslunnar er lagt gróft mat á framkvæmdakostnað við þessi mannvirki á verðlagi í janúar 2019.

Lykilorð: virkjanavegir, uppbyggðir vegir,

ISBN nr:

Samþykki verkefnisstjóra Landsvirkjunar

Guðlaugur Þórarinsson

LV-2019-043

Landsvirkjun

Vegagerð Landsvirkjunar vegna virkjanaframkvæmda á árunum 1965-2019

Maí 2019

Efnisyfirlit

Formáli ... 3
Inngangur ... 4
Vegagerð á Þjórsár-Tungnaársvæði. ... 5
Aðkomuvegur að Búrfellsvirkjun. ... 5
Þjóðvegir ofan Búrfellsvirkjunar. ... 5
Aðrir uppbyggðir vegir Landsvirkjunar á Þjórsár-Tungnaársvæði. ... 5
Brýr á Þjórsár-Tungnaársvæði. ... 6
Vegagerð á Blöndusvæði. ... 6
Svínvetningabraut og Kjalvegur. ... 6
Aðrir vegir í umsjón Landsvirkjunar og heiðarvegir. ... 6
Vegagerð á Kárahnjúkavirkjunarsvæði. ... 7
Vegagerð á Þeistareykjasvæði. ... 8
Samantekt ... 8
Gróf áætlun um kostnað. ... 9
Yfirlitskort ... 10
Vegir á Þjórsár-Tungnaársvæði ... 10
Vegir á Blöndusvæði ... 12
Vegir á Kárahnúkasvæði ... 14
Vegir á Þeistareykjasvæði ... 16

Formáli

Framkvæmdir við stórvirkjanir á Íslandi hafa eðlilega haft í för með sér verulegar endurbætur á vegakerfi nærliggjandi svæða vegna mikils þungaflutnings og aukinnar umferðar, sem af þeim leiða. Þetta á ekki síst við í landi þar sem vegakerfi hefur verið hlutfallslega vanþróað miðað við þær kröfur, sem gera þarf til vega sem þola verða mikið álag.

Þegar ráðist var í byggingu Ljósafossvirkjunar og Laxárvirkjunar á fjórða áratug síðustu aldar þurfti að ráðast í verulegar vegaframkvæmdir á þjóðvegum og aðkomuvegum til þessara virkjana, enda var vegakerfi landsins afar frumstætt á þeim tíma. Virkjunaraðilar kostuðu þessar endurbætur að fullu.

Í þessu riti er farið yfir þær varanlegu vegaframkvæmdir, sem Landsvirkjun hefur kostað frá árinu 1965 og tengjast uppbyggingu virkjana á fjórum landsvæðum, Þjórsársvæði, Blöndusvæði, Þeistareykjasvæði og Kárahnjúkasvæði. Er þar miðað við þá uppbyggðu vegi sem eru í dag opnir fyrir almenna umferð og eru annaðhvort hluti af þjóðvegakerfi landsins eða hluti af vegakerfi Landsvirkjunar.

Ekki er hér fjallað um vinnuvegi eða vegslóða á einstökum virkjunarsvæðum. Þeir vegir eru hins vegar sýndir í skýrslum og kortum frá árunum 2009-10 um vegakerfi Landsvirkjunar á einstökum svæðum. Þessi svæði eru Sogssvæði, Þjórsársvæði, Kröflu og Laxársvæði, Blöndusvæði og Kárahnúkasvæði. Þar eru allir vegir og vegslóðir sýndar ásamt merkingum veganna.

Þessar skýrslur er að finna í Metrabók Landsvirkjunar undir leitarorðinu Vegakerfi Landsvirkjunar.

Slóð í kort í Gopro er eftirfarandi:

https://gopro.lv.is/goproclient/Web/CaseWorker/DocumentActions.aspx?ActionType=Open&DocumentID=422ed75a-753c-4fc5-bd3d-cc1091a26552

https://gopro.lv.is/goproclient/Web/CaseWorker/DocumentActions.aspx?ActionType=Open&DocumentID=84f703b5-d65c-43fe-8033-188145c5a915

https://gopro.lv.is/goproclient/Web/CaseWorker/DocumentActions.aspx?ActionType=Open&DocumentID=6b380448-5be6-4627-9fc8-a2ddc5ec5a9c

https://gopro.lv.is/goproclient/Web/CaseWorker/DocumentActions.aspx?ActionType=Open&DocumentID=42ceaa5f-c390-4701-b853-859b9c04c083

https://gopro.lv.is/goproclient/Web/CaseWorker/DocumentActions.aspx?ActionType=Open&DocumentID=b3735302-02a3-4634-b684-b4fca27c26f3

https://gopro.lv.is/goproclient/Web/CaseWorker/DocumentActions.aspx?ActionType=Open&DocumentID=6414dd02-a240-4beb-a7ad-fb1b6af09ba3

Inngangur

Í þessari greinargerð er gerð lauslega grein fyrir þeim vegaframkvæmdum, sem Landsvirkjun hefur ráðist í vegna virkjanaframkvæmda á síðustu 55 árum. Flestar virkjanir fyrirtækisins hafa verið staðsettar utan vegakerfis landsins þegar í framkvæmdir við þær hefur verið ráðist. Því hefur Landsvirkjun þurft að byggja nýja aðkomuvegi og tekið þátt í að styrkja þjóðvegi sem liggja að viðkomandi framkvæmdastöðum vegna þess að viðkomandi þjóðvegir þoldu ekki þunga- eða fjöldamörk umferðar sem framkvæmdin leiddi af sér.

Þetta á við um Þjórsár-Tungnaársvæðið, Blöndusvæðið og Kárahnjúkasvæðið.

Á þessum svæðum hefur fjöldi uppbyggðra vega verið gerður innan virkjanasvæða og milli einstakra virkjana. Allir þessir vegir eru í dag reknir af Vegagerðinni og opnir almenningi. Þá eru á Þjórsár-Tungnaársvæði og Kárahnúkasvæði nokkrir uppbyggðir vegir sem hafa verið gerðir vegna framkvæmda og síðar reksturs virkjanamannvirkja, sem eru í eigu og umsjón Landsvirkjunar, en opnir fyrir almenna umferð.

Nokkuð erfitt er að komast að raun um kostnað við vegagerð vegna virkjanaframkvæmdanna nema við framkvæmdir við Blönduvirkjun. Þar var haldið vel utan um kostnað við vegagerð, bæði vega í byggð og í óbyggðum og því auðvelt að draga fram þann kostnað miðað við núverandi verðlag. Út frá þessum tölum og reynslutölum Vegagerðarinnar er möguleiki á að meta gróflega þann kostnað sem Landsvirkjun hefur greitt vegna vegagerðar á öðrum svæðum.

Þó er rétt að benda á að kostnaður við vegagerð á hverju svæði fer vitaskuld eftir kröfum um gæði veganna, fjarlægð í efnisnámur og fleiri atriðum, sem eru afar mismunandi. Kröfur um gæði vega sem gerðir eru í dag eru allt aðrar og meiri en viðgengust fyrir 30-40 árum.

Í þessu minnisblaði er ekki fjallað um fjölda vegslóða, sem liggja um virkjunarsvæðin vegna eftirlits með mannvirkjum og mælakerfum orkumannvirkja. Þessar vegslóðir eru öllum opnar og víða allmikið notaðar.

Þá er ekki heldur fjallað um kostnað Sogsvirkjana og Laxárvirkjana vegna framkvæmda við virkjanir fyrri ára. Af heimildum má þó ráða, sérstaklega varðandi Sogsvirkjanir, að þar hafi þurft að kosta til verulegum fjármunum til að endurbyggja þá aðkomuvegi sem lágu að svæðinu.

Loks ber að nefna að ekki er hér fjallað hér um línuvegi, sem víða eru nýttir af vegfarendum, má þar til dæmis nefna stóran hluta Fjallabaksleiðar-nyrðri og einnig vegslóðina frá Hólaskógi að Hvítá og þaðan yfir í Skorradal.

Sjá nánar meðfylgjandi yfirlitskort fyrir hvert virkjunarsvæði.

Vegagerð á Þjórsár-Tungnaársvæði.

Aðkomuvegur að Búrfellsvirkjun.

Á árunum 1964-1966 endurbyggði Landsvirkjun þjóðvegi nr. 30 og 32, Skeiðaveg og Gnúpverjaveg, vegna virkjanarannsókna við Búrfell. Að verulegu leyti var um nýbyggingu veganna að ræða í nýrri veglínu, en á köflum voru eldri vegir styrktir verulega vegna fyrirhugaðra framkvæmda og aukningar á umferð. Nýjar brýr voru reistar á Kálfá, Þverá, Sandá og Fossá. Löngu síðar voru þessir vegir lagðir varanlegu slitlagi, sem Vegagerðin kostaði.

Vegalengdin að Búrfellsstöð er **50,0 km.** Þessi vegagerð var endurgreidd af vegafé á 10 ára tímabili vaxtalaust.

Þjóðvegir ofan Búrfellsvirkjunar.

Á árunum 1969-1971 var byggður vegur frá inntaksmannvirki Búrfellsstöðvar upp Landmannaafrétt að Sigöldu og reist þar brú yfir Tungnaá, þaðan var lagður vegur inn fyrir Þórisvatn að Þórisósi og Köldukvísl vegna stíflaframkvæmda þar.

Árið 1968-70 var gerður vegur að Sandafelli ofan Búrfellsstöðvar, þar var brúin reist árið 1971 yfir Þjórsá, sem hafði áður verið við inntaksmannvirki Búrfellsstöðvar á framkvæmdatíma virkjunarinnar. Vegurinn var sama ár tengdur við Landveg nokkru austar.

Árið 1978-9 var byggður vegur frá Landvegi upp með Tungnaá að austan að Hrauneyjafossvirkjun og brú reist þar yfir Tungnaá. Á sama tíma var byggður vegur milli Sigölduvirkjunar og Hrauneyjafossvirkjunar og hluti vegarins frá Búrfelli að Sigölduvirkjun (lagður 1969) var þá aflagður. Á árunum 1981-82 lagði Landsvirkjun veg frá Þórisósi inn að Stóraveri vegna fyrsta áfanga Kvíslaveitu.

Þá var lagt varanlegt slitlag á veginn frá Búrfellsvirkjun inn að Vatnsfellsvirkjun á árunum 1999-2000, sem Landsvirkjun kostaði. Alla þessa vegi hefur Vegagerðin yfirtekið af Landsvirkjun án greiðslu og annast rekstur þeirra sem hluta af þjóðvegakerfi landsins.

Auk veganna yfirtók Vegagerðin brú yfir Þjórsá við Sandafell, brú yfir Tungnaárfarveg við Sigöldu, brú yfir Tungnaá við Hrauneyjar og brú yfir frárennslisskurð Vatnsfellsvirkjunar og brú við Versali yfir Stóraversskurð. Brú yfir Tungnaárfarveg við Hald, sem er hluti af aðkomuvegi að Búðarhálsvirkjun, er enn í umsjón Landsvirkjunar.

Öðrum brúm í tengslum við rekstur virkjana ber Landsvirkjun ábyrgð á.

Samtals er lengd þessara vega um 115 km, sem Vegagerðin hefur yfirtekið á svæðinu.

Aðrir uppbyggðir vegir Landsvirkjunar á Þjórsár-Tungnaársvæði.

Auk framantalinna vega hefur Landsvirkjun lagt nokkra aðra uppbyggða vegi á svæðinu, sem eru í rekstri vegna virkjana og annarra mannvirkja á svæðinu, sem þarf að hafa eftirlit og umsjón með.

Þar ber fyrst að nefna veginn frá Stóraveri vestan við Kvíslaveitur, sem lagður var á árunum 1984-95 inn að Háumýrum. Hann var um skeið mikið notaður af almenningi sem hluti af Sprengisandsleið meðan gæði hans voru þokkaleg.

Þá ber að nefna aðkomuveg að Búðarhálsvirkjun, sem tengir núverandi Sprengisandsveg frá brúnni við Hald við hinn forna vega um Búðarháls, tengiveg frá Sprengisandsleið (F26) ofan Hrauneyja að Sigöldustöð og áfram upp með Sigöldu inn á línuveg sunnan Krókslóns, sem er hluti af Fjallabaksleið nyrðri (vegnr. F208), tengiveg frá Sprengisandsleið norðan Krókslóns að frárennslisskurði Vatnsfellsskurðar og áfram inn að veginum til Veiðivatna (F228).

Þá gerði Landsvirkjun að hluta til uppbyggðan veg frá Kvíslaveituvegi norðan Kvíslavatna austur yfir veituskurð inn í vötnin og að Sprengisandsleið. Árið 1998 var gerð varanleg vegslóð frá Sprengisandsleið norðan Skrokköldu og að Syðri-Hágöngu.

Þessum ofangreindum vegum hefur Landsvirkjun haldið við vegna reksturs veitumannvirkja á svæðinu, en umferð um þá er öllum heimil. Þessir vegir eru að hluta til varanlega uppbyggðir, en uppfylla ekki staðla Vegagerðarinnar. Þeir eru þó merktir í samræmi við vegreglur Vegagerðarinnar og á það við um alla vegi sem eru í umsjón Landsvirkjunar og hér er fjallað um.

Samtals er lengd þessara vega um 68 km.

Brýr á Þjórsár-Tungnaársvæði.

Allmargar stórar brýr hafa verið reistar í tengslum við ofangreinda vegagerð á Þjórsár Tungnaársvæði.

Helst má þar nefna **brú á Þjórsá við Sandafell**, reist 1970, **brú yfir Tungnaá við Sigöldu** 1969-70, og **brú á frárennslisskurð Sigölduvirkjunar** 1974, **brú yfir Tungnaá við Hrauneyjar** 1979, **brú á frárennslisskurð Hrauneyjafossvirkjunar** 1981, **brú yfir frárennslisskurð Sultartangavirkjunar** 1999, **brú yfir Tungnaá við Hald** 2001 og brú yfir frárennslisskurð Vatnsfellsvirkjunar árið 2001.

Þessar brýr eru hluti flestar hluti af Sprengisandsleið, Fjallabaksleið nyrðri og Veiðivatnaleið nema brúin við Hald, sem er á aðkomuleið frá Sprengisandsleið að Búðarhálsvirkjun.

Vegagerð á Blöndusvæði.

Svínvetningabraut og Kjalvegur.

Endurbætur á flutningsleið að virkjunarsvæðinu hófust árið 1981 með byggingu á hluta af Svínvetningabraut og var þeirri uppbyggingu lokið á árunum 1985-87 með þeim hætti að Landsvirkjun kostaði þar (ásamt veginum um Blöndudal) ákveðinn hluta kostnaðar á móti Vegagerðinni. Þessi vegur frá Blönduósi að vegamótum við Löngumýri er **um 25 km.**

Kjalvegur frá Svínvetningabraut við Löngumýri að stöðvarhússvæðinu var endurbyggður á árunum 1982-83. Stuttu síðar var uppbyggður vegur gerður suður að Blöndulóni og á árunum 1986-90 var vegurinn byggður frá Kolkustíflu vestan Blöndulóns suður að Helgufelli.

Samtals telst Kjalvegur á þessum kafla vera **um 57 km.**

Aðrir vegir í umsjón Landsvirkjunar og heiðarvegir.

Nokkrir stuttir vegakaflar voru byggðir á Auðkúluheiði vegna reksturs virkjunarinnar, m.a. aðkomuvegur að Gilsárstíflu og tengivegir yfir veituskurðinn að inntakslóni, auk vegar að flugvelli sunnan við Blöndulón. **Samtals eru þessir vegir um 8 km.**

Í virkjunarsamningi um Blönduvirkjun kemur fram að virkjunaraðili skuli gera ákveðnar vegabætur á Auðkúlu- og Eyvindastaðarheiði til að auðvelda uppgræðslu, beit og nýtingu heiðanna. Um er að ræða 8 tilteknar vegslóðir og er **heildarlengd þeirra 167 km.**

Af þessum 167 km voru um 100 km lélegar slóðir frá fyrri tíma, sem þurfti að hækka og lagfæra á ýmsan hátt, en um 67 km voru nýjar slóðir. Þá þurfti að reisa nokkrar brýr á þessar vegslóðir, m.a. á **brú á Haugakvísl og Ströngukvísl.** Auk þess þurfti að reisa **brýr á veituskurði frá Blöndulóni að inntakslóni** virkjunarinnar, sem gert var árið 1991.

Kostnaður við þessa vegagerð nemur um **680 millj. kr**. á núverandi verðlagi**.**

Vegagerð á Kárahnjúkavirkjunarsvæði.

Vegagerð upp á Fljótsdalsheiði hófst 1978 í tengslum við fyrirhugaða Bessastaðaárvirkjun, sem ekkert varð af. Stuttu síðar hófust á svæðinu rannsóknir vegna Fljótsdalsvirkjunar og var lögð vegslóð inn heiðina fram að Eyjabökkum. Þá lagði Landsvirkjun á árunum 1985-6 til fjármagn í að byggja upp veginn norðan Lagarfljóts um Fell, en þá var sú leið áformuð sem helsta aðkomuleið að virkjun í Fljótsdal.

Um 1990 var þessi slóð endurbyggð með varanlegum uppbyggðum vegi að Laugafelli og tíu árum síðar var vegurinn fullgerður að Kárahnúkum með varanlegu slitlagi.

Á árunum 2000-2001 var gerður uppbyggður vegur frá Laugafelli að Kárahnúkum, en áður hafði aðkoma að Kárahnúkum að austan verið um vegslóð úr Hrafnkelsdal, sem Landsvirkjun gerði á árunum 1993-5. Á sama tíma var uppbyggður vegur gerður frá Laugafelli að fyrirhugaðri Eyjabakkastíflu, en með breytti hönnun virkjunar var sá vegur lagður að Ufsarstíflu nokkru neðar við árfarveginn.

Þessir vegir voru alfarið kostaðir af Landsvirkjun og voru yfirteknir af Vegagerðinni eftir að Kárahnúkavirkjun hóf rekstur á árinu 2007.

Lengd þessa vegar frá Bessastöðum í Fljótsdal að Kárahnúkastíflu er um 68 km.

Við upphaf framkvæmda við virkjunina var ráðist í að reisa **nýja brú á Jökulsá í Fljótsdal ásamt tilheyrandi vegagerð.** Var kostnaði við framkvæmdina skipt til helminga **milli Landsvirkjunar og Vegagerðarinnar.**

Á virkjunartíma, á árunum 2003-2007 voru lagði uppbyggðir vegir frá Ufsarstíflu, að Kelduárstíflu og Sauðárvatni vegna framkvæmda á þessum slóðum. Einnig voru gerðir vegir meðfram Hálslóni vegna vöktunar og viðhalds uppblásturs og uppgræðslu á þessu svæði og loks voru vegir lagðir milli Kárahnjúkastíflu og Sauðárdalsstíflu og þaðan tengdist sá vegur vegslóð sem liggur niður í Jökuldal og inn í Kverkfjöll. Þessir vegir eru opnir almennri umferð en eru í umsjón Landsvirkjunar.

Heildarlengd þeirra um 36 km.

Vegagerð á Þeistareykjasvæði.

Þeistareykir ehf voru stofnaðir af sveitarfélögum og orkufyrirtækjum þeirra árið 1999. Stuttu síðar hófust fyrstu rannsóknir á svæðinu og eftir að Landsvirkjun eignaðist 32% hlut í félaginu árið 2005 voru vinnslurannsóknir á svæðinu hafnar með borun vinnsluhola. Samtímis var ráðist í varanlega vegagerð frá Húsavík að Þeistareykjum vegna þessara rannsókna. Árið 2010 eignaðist Landsvirkjun félagið að fullu og stuttu síðar var ráðist í varanlega vegagerð frá Húsavík að virkjunarsvæðinu.

Samtals er vegurinn um 31 km með varanlegu slitlagi. Hann hefur nú verið afhentur Vegagerðinni til rekstrar.

Á árunum 2019-20 verður unnið við uppbyggingu vegar frá Þeistareykjarvirkjun til Mývatns og tengist sá vegur við veg nr. 87 um Hólasand. Sá vegur verður einnig opinn almenningi í umsjón Vegagerðarinnar. Áætluð verklok eru haustið 2020.

Lengd þessa vegar er um 17 km og verður hann með varanlegu slitlagi..

Heildarlengd varanlegs vegar er því 48 km.

Samantekt

	A-vegir lengd km	B-vegir lengd km	C-vegir lengd km	Athugasemdir
Þjórsár-Tungnaársvæði	104	50	80	
Blöndusvæði	83	-	175	C vegir, að mestu heiðarvegir
Þeistareykjasvæði	48	-	-	
Kárahnjúkasvæði	68	3	35	
Samtals	**303**	**53**	**290**	

Skýringar:

A flokkur: Vegir sem Landsvirkjun lagði og kostaði, en Vegagerðin tók yfir rekstur þeirra.

B flokkur: Vegir sem Landsvirkjun lagði og kostaði en Vegagerðin hefur endurgreitt að mestu.

C flokkur: Uppbyggðir vegir eða varanlegar slóðir sem Landsvirkjun hefur lagt vegna reksturs virkjana og samninga við heimamenn.

Samtals er lengd þeirra uppbyggðu vega og varanlegu vegslóða sem Landsvirkjun hefur byggt á s.l. 55 árum 646 km, þar af hefur fyrirtækið alfarið kostað um 593 km af þessum vegum.

Gróf áætlun um kostnað.

Eins og fram kemur hér að framan er afar erfitt að afla upplýsinga úr bókhaldi Landsvirkjunar um kostnað við vegagerð vegna virkjunarframkvæmda. Kostnaður við marga vegagerðina hefur verið hluti af verktakakostnaði við framkvæmd og telst því hluti af virkjunarkostnaði og hefur í bókhaldi því ekki verið færður sérstaklega.

Við gerð Blönduvirkjunar háttaði svo til þegar Landsvirkjun tók yfir undirbúning og rannsóknir af RARIK árið 1982 að nánast allur yfirtekinn kostnaður var kostnaður við vegagerð aðkomuvegar að virkjun og Kjalvegar. Stuttu síðar var gert samkomulag milli Vegagerðarinnar og Landsvirkjunar um greiðslu við að ljúka Svínvetningabraut og reyndar einnig greiðsla við að ljúka gerð varanleg slitlags á veginn um Blöndudal.

Kostnaður Landsvirkjunar við gerð þessara vega nemur um **1.200. millj. kr.** á núverandi verðlagi. Heildarlend þeirra vega, sem um ræðir er um **80 km.** Kostnaður á km er því **um 15 millj. kr./km.** Þessi kostnaður var eðlilega afar breytilegur m.a. eftir því hve langt var í efnisnámur o.s.frv. Í dag eru gerðar meiri kröfur um gæði vegna akstursshraða, gerð malarslitlags og fleiri þátta. Miðað við nútímakröfur gæti þessi kostnaður í dag verið 20-25 millj. kr./km.

Því er ljóst að vilji menn leggja gróft mat á kostnað Landsvirkjunar við vegagerð uppbyggðra malarvega vegna virkjana á síðustu 50 árum er varfærið og raunsætt mat um **15 millj. kr./km.**

Í þessari tölu er aðeins reiknað með grófunnu malarslitlagi.

Kostnaður við vegi í flokki C er nokkuð breytilegur, en veginn kostnaður við þá er **8 millj. kr./km.**

Á vegi um virkjunarsvæði sem lagt hefur verið varanlegt slitlag eins og frá Búrfellsvirkjun að Vatnsfellsvirkjun, frá Fljótsdalsvegi að Kárahnjúkum og nýr aðkomuvegur að Þeistareykjum bætist við kostnaður sem nemur um **7 millj. kr./km,** samkvæmt framreiknuðum reynslutölum Landsvirkjunar.

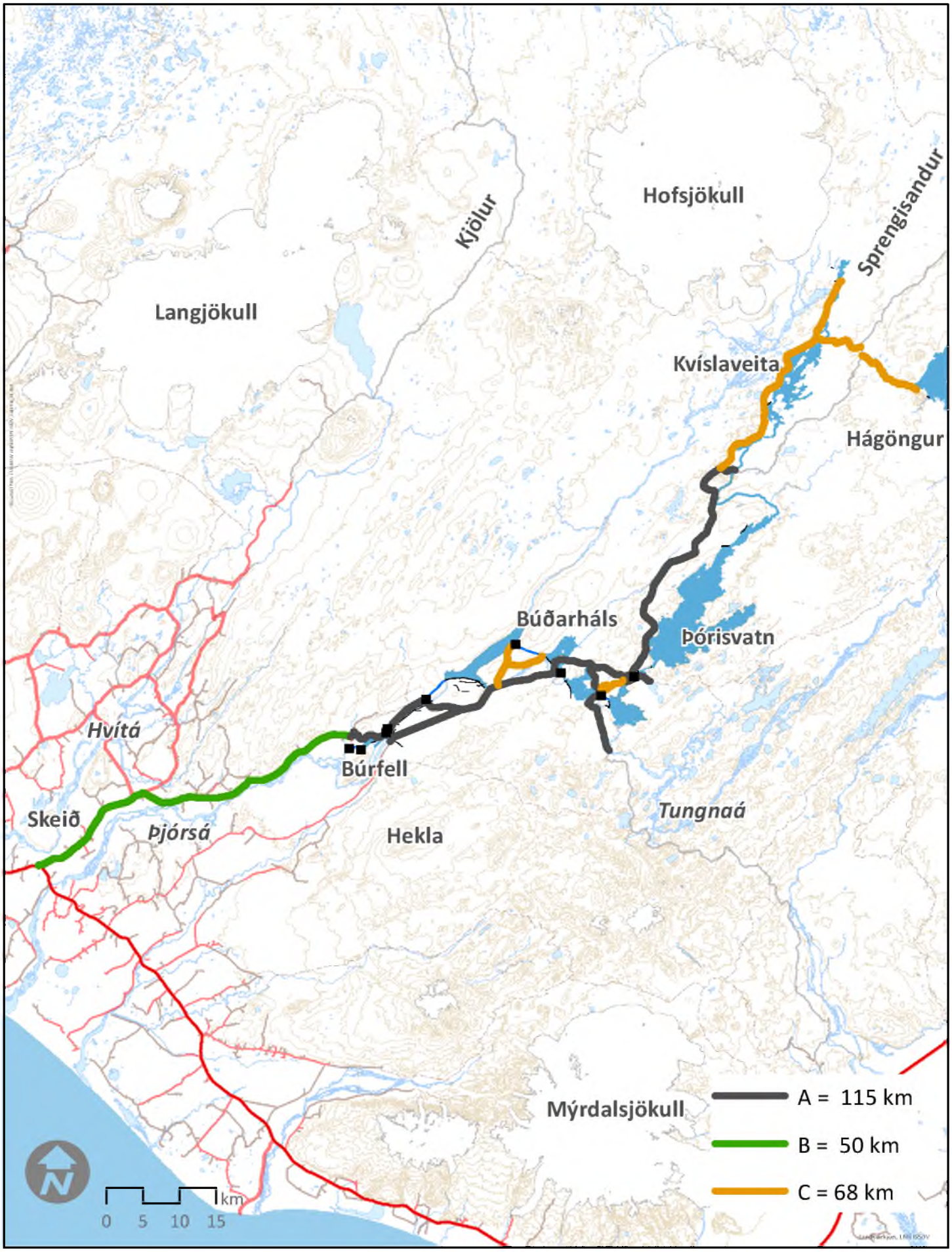
Lengd varanlegs slitlags verður um 161 km á árinu 2020

Samkvæmt ofan sögðu má gróflega áætla kostnað Landsvirkjunar vegna vegaframkvæmda tengdra virkjunum eftirfarandi miðað við verðlag í janúar 2019 (vb 142,1):

Vegflokkur A:	**303 km * 15 millj. kr/km =**	**4.545.000.000 kr.**
Vegflokkur C:	**290 km * 8 millj. kr/km =**	**2.320.000.000 kr.**
Varanlegt slitlag:	**161 km * 7 millj. kr/km =**	**1.127..000.000 kr.**
Brúargerð:	**Í heild áætlað.**	**3.000.000.000 kr.**
(3 brýr á Tungnaá, ein brú á Þjórsá og brú á Jökulsá í Fljótsdal að hluta)		
Samtals gróflega áætlaður kostnaður:		**10.992.000.000 kr.**

Yfirlitskort

Vegir á Þjórsár-Tungnaársvæði

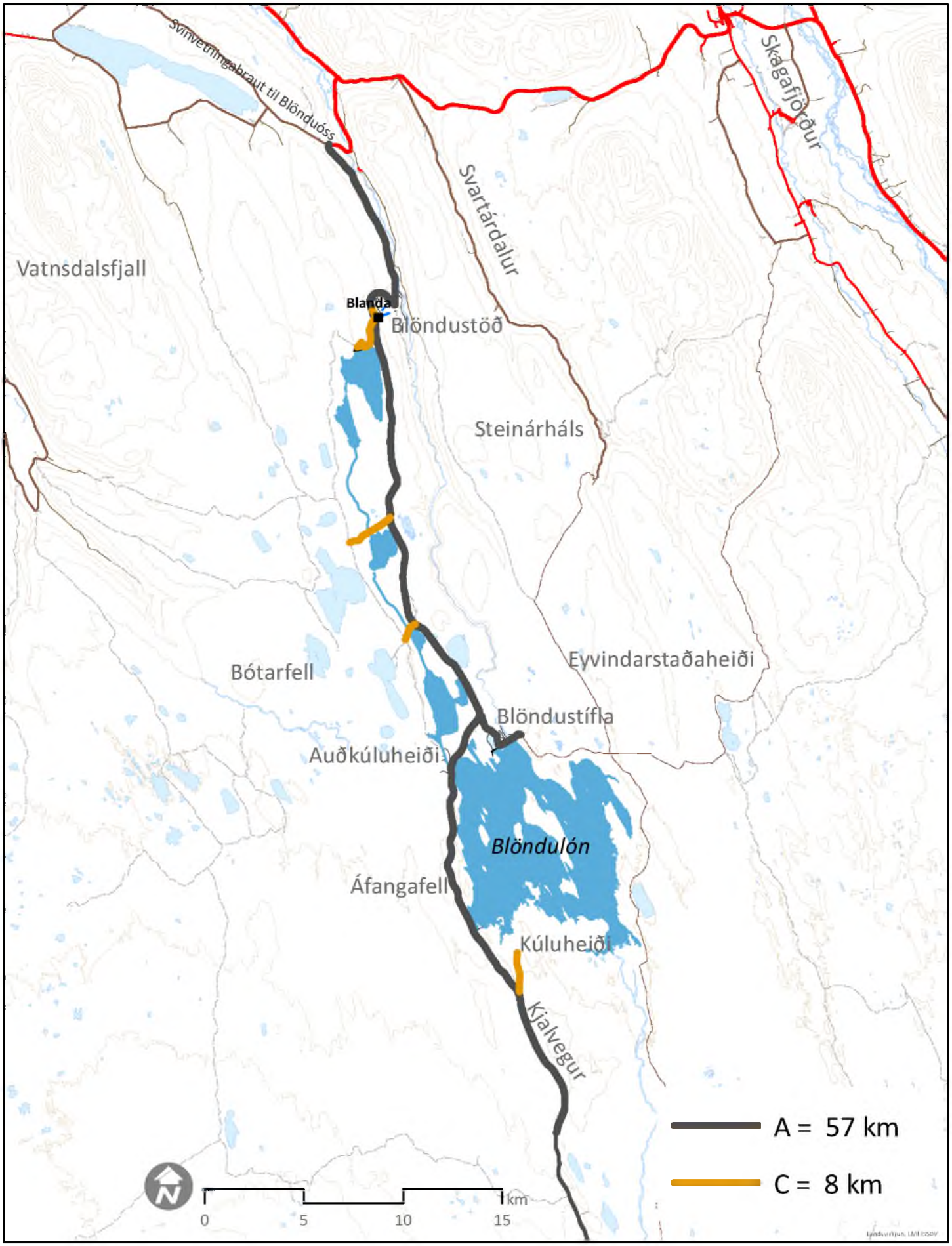


Landsvirkjun - Rannsóknir

THJ - Vegir virkjana

A = Vegir sem LV lagði og kostaði og Vegagerðin tók yfir rekstur þeirra.
B = Vegir sem LV lagði og kostaði en Vegagerðin endurgreiddi að stórum hluta.
C = Uppbyggðir vegir (eða varanlegar slóðir), sem LV hefur lagt vegna reksturs virkjana og eru í eigu fyrirtækisins.

Vegir á Blöndusvæði



Landsvirkjun - Rannsóknir

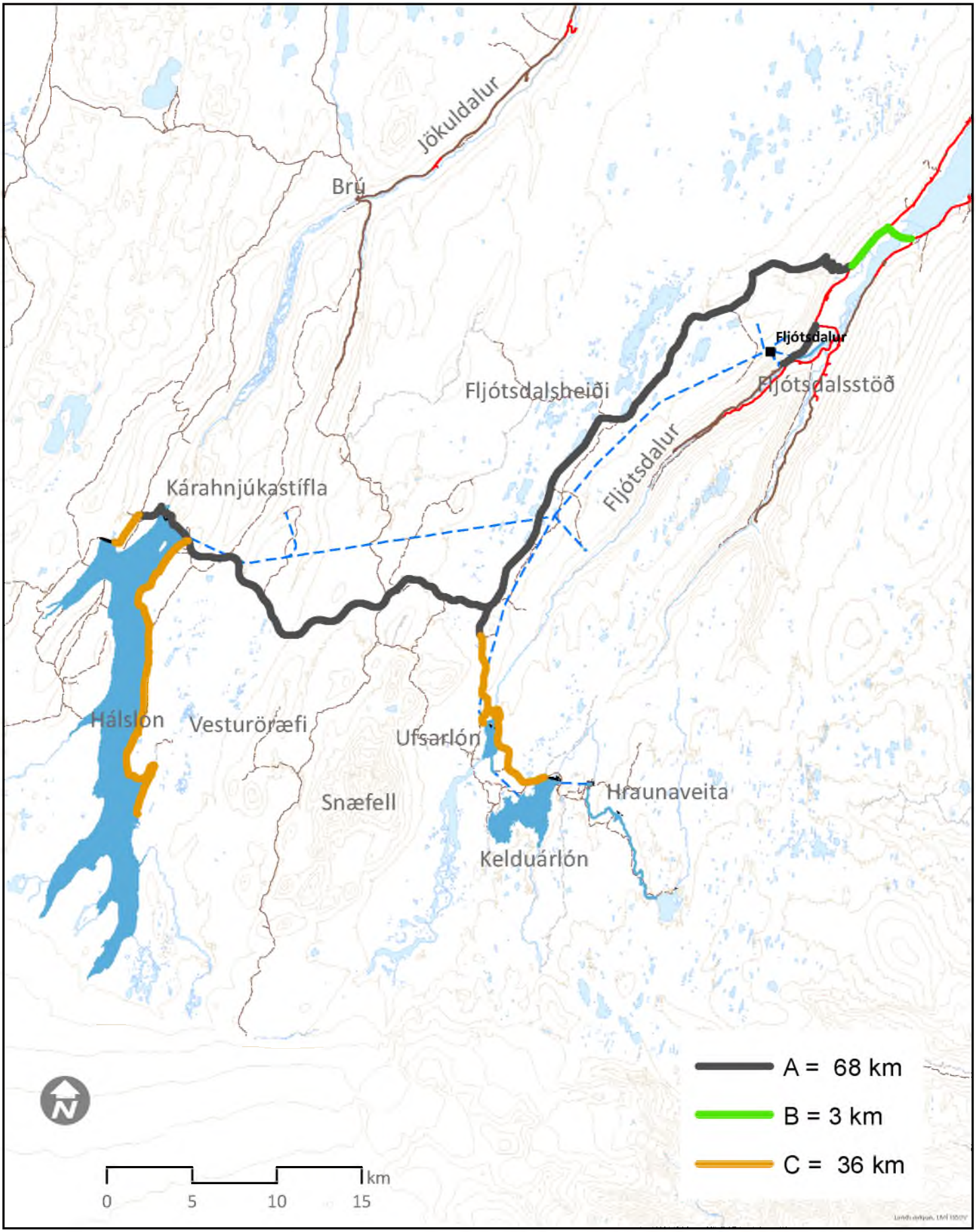
BLA - Vegir virkjana

A = Vegir sem LV lagði og kostaði og Vegagerðin tók yfir rekstur þeirra.

B = Vegir sem LV lagði og kostaði en Vegagerðin endurgreiddi að stórum hluta.

C = Uppbyggðir vegir (eða varanlegar slóðir), sem LV hefur lagt vegna reksturs virkjana og eru í eigu fyrirtækisins.

Vegir á Kárahnjúkasvæði



Landsvirkjun - Rannsóknir

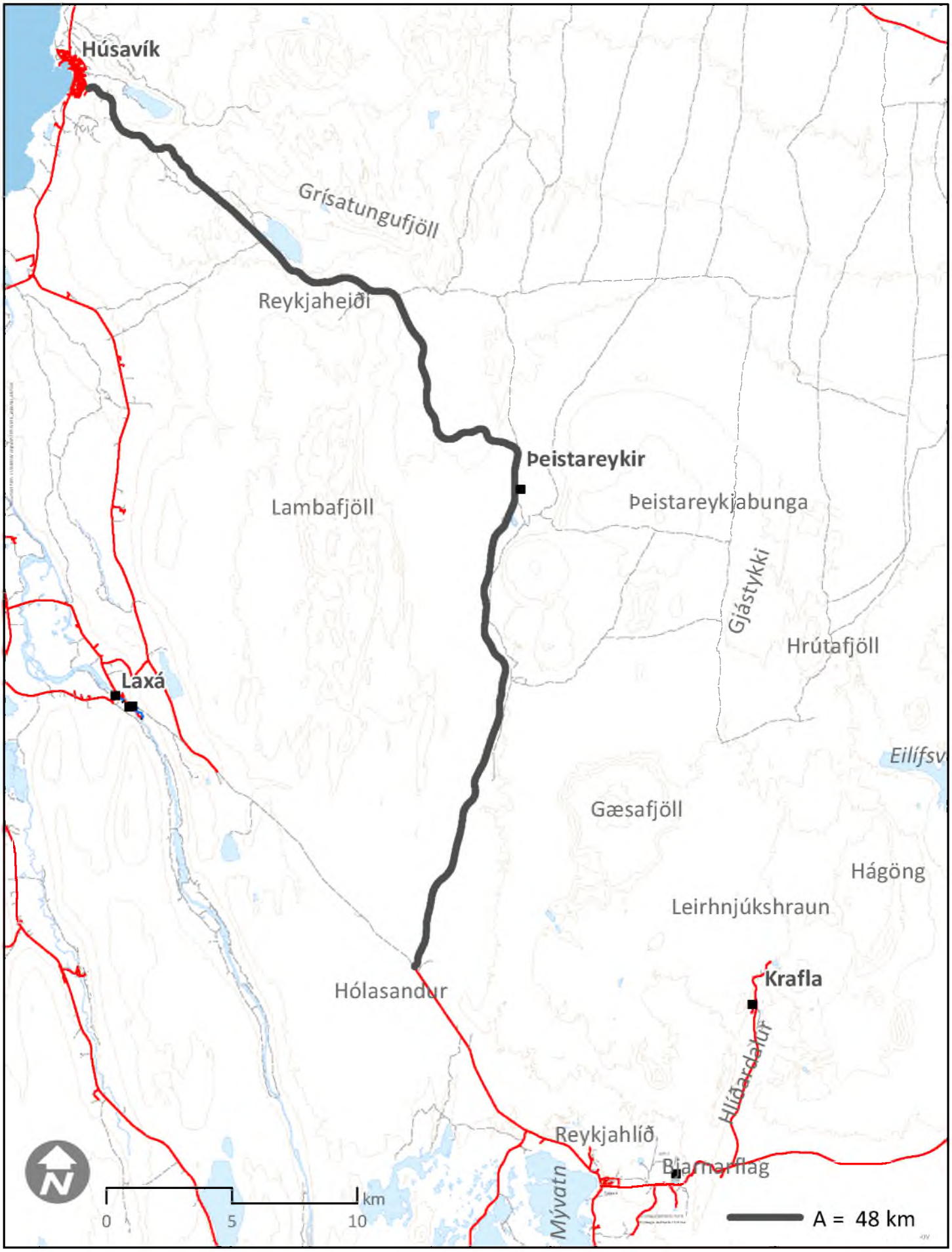
FLJ - Vegir virkjana

A = Vegir sem LV lagði og kostaði og Vegagerðin tók yfir rekstur þeirra.

B = Vegir sem LV lagði og kostaði en Vegagerðin endurgreiddi að stórum hluta.

C = Uppbyggðir vegir (eða varanlegar slóðir), sem LV hefur lagt vegna reksturs virkjana og eru í eigu fyrirtækisins.

Vegir á Þeistareykjasvæði



Landsvirkjun - Rannsóknir

THR - Vegir virkjana

A = Vegir sem LV lagði og kostaði og Vegagerðin tók yfir rekstur þeirra.

B = Vegir sem LV lagði og kostaði en Vegagerðin endurgreiddi að stórum hluta.

C = Uppbyggðir vegir (eða varanlegar slóðir), sem LV hefur lagt vegna reksturs virkjana og eru í eigu fyrirtækisins.

Landsvirkjun

Háaleitisbraut 68
103 Reykjavík
landsvirkjun.is

landsvirkjun@lv.is
Sími: 515 90 00



Til nefndasviðs Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Umsagnaraðili: Stjórn Landvarðafélags Íslands
landverdir@landverdir.is
landverdir.is

1. febrúar 2021

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

Stjórn Landvarðafélags Íslands lýsir yfir stuðningi við frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð og telur Landvarðafélagið að í stofnun garðsins felist mikið framfaraspor til náttúruverndar á Íslandi. Aðalfundur Landvarðafélags Íslands 2020 hefur jafnframt lýst yfir stuðningi við stofnun Hálendisþjóðgarðs.

Í ályktun aðalfundar frá 6. maí 2020, segir m.a.:

> *[...] Nú þegar byggja þarf aftur upp samfélagið telur aðalfundurinn nauðsynlegt að byggja það upp í meiri sátt við náttúruna og umhverfið. Hálendisþjóðgarður mun efla náttúruvernd til muna á Íslandi og gera alla vinnu við vernd og umgengni um hálendis Íslands skilvirkari. Hálendisþjóðgarður mun einnig skapa fleiri störf og efla byggðir í kringum landið. Aðalfundurinn telur einnig að nú þegar uppbygging ferðaþjónustunnar hefst aftur, felist tækifæri í því að gera það samhliða uppbyggingu Hálendisþjóðgarðs, með meiri samvinnu og markvissari vinnu um verndun náttúru Íslands sem er mesta auðlind þjóðarinnar.*

Stjórnin lýsir ánægju sinni með langan aðdraganda frumvarpsins og góða kynningu þess á fyrri stigum málsins. Stjórn landvarðafélagsins gerir þó eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

<u>Einstakar greinar frumvarpsins</u>

22. grein Sjálfbær nýting

Stjórn Landvarðafélagsins telur að skýra verði nánar hugtakið sjálfbær landnýting* með hliðsjón af sauðfjárbeit á hálendinu sérstaklega og einnig það hvernig eftirliti með henni verði háttað. Stofnun Hálendisþjóðgarðs gefur nýja möguleika á stjórnun sjálfbærrar beitar á hálendinu og mun þar reyna á samvinnu og samhæfingu á milli þjóðgarðsins og þeirra sveitarfélaga sem eiga beitarrétt innan garðsins.
**Lög um landgræðslu frá 21. desember 2018 nr. 155, 1. kafli 2. grein.*

23. grein Orkunýting

Stjórn er mótfallin því að áfram séu metnir virkjunarkostir sem eru innan marka Hálendisþjóðgarðs.

25. grein Eftirlit

Það er mat stjórnar Landvarðafélagsins að frumvarpið feli ekki í sér neina eðlisbreytingu á störfum landvarða sem kveðið er á um í lögum um náttúruvernd t.a.m. í 80., 82. og 84. gr. eða reglugerð um landverði 190/2019. Leggjum við til að bætt verði eftirfarandi texta við lok fyrstu málsgreinar í 25. Grein.

> *,,Landverðir starfa eftir þessum lögum, náttúruverndarlögum nr. 60/2013 og reglugerð um landverði 190/2019."*

Einnig vill stjórn koma því á framfæri að nauðsynlegt er að auka löggæslu innan hálendisins samfara stofnun hálendisþjóðgarðs og aukinna verkefna sem verða vegna stækkunar þjóðgarðs og friðlýstra svæða á hálendinu.

<u>Atriði sem koma fram í greinargerð frumvarpsins</u>

5. Samráð - Þjóðgarðastofnun

Stjórn Landvarðafélagsins lýsir yfir óánægju með að fallið hefur verið frá því að sinni, að sameina Vatnajökulsþjóðgarð, þjóðgarðinn á Þingvöllum og þann hluta Umhverfisstofnunar sem fer með málefni náttúruverndar, undir nýrri stofnun, Þjóðgarðastofnun. Stjórnin hefur áður ítrekað mikilvægi Þjóðgarðastofnunar frá sjónarhóli landvarða, bættri stjórnsýslu og nýtingu ríkisfjár. Landvarðafélagið undirstrikar að frumvarp um Þjóðgarðastofnun er mikið hagsmunamál fyrir landverði þar sem m.a. væri stuðlað að bættu starfsumhverfi landvarða.

6. Mat á áhrifum - Fjármögnun

Stjórn Landvarðafélagsins saknar þess að ekki sé gerð skýrari áætlun um kostnað vegna landvörslu í nýjum þjóðgarði og hvernig fjármagni garðsins verði varið, sbr. 6. lið greinargerðar frumvarpsins. Í lögskýringargögnum við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs var að finna grófa áætlun um hve mikið fjármagn átti að fara í uppbyggingu innviða, laun landvarða og annan kostnað. Landvarðafélagið kallar eftir því að gerð verði frekari grein fyrir áætluðum kostnaði við fjölgun landvarða og uppbyggingu innviða.

<u>Ákvæði til bráðabirgða</u>

Í 5. mgr. kemur fram að starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs skuli eiga forgangsrétt til starfa hjá Hálendisþjóðgarði. Við leggjum til að starfsfólk Umhverfisstofnunar sem starfar innan marka hálendisþjóðgarðs eigi sama rétt og starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs.

Lokaorð

Það er álit stjórnar Landvarðafélagsins að stofnun Hálendisþjóðgarðs muni ekki einungis efla náttúruvernd á Íslandi heldur einnig ferðaþjónustu um allt land. Landverðir hafa lengi kallað eftir auknu skipulagi og meira samræmi í náttúruvernd. Með tilkomu Hálendisþjóðgarðs sameinast mörg friðlýst svæði og starfssvæði landvarða sem stuðlar að meiri samvinnu og skilvirkari starfsemi landvarða á hálendi Íslands sem er viðkvæmt, víðfeðmt og stórbrotið. Hálendisþjóðgarður stuðlar að nýtingu náttúrunnar á sjálfbæran hátt og að komandi kynslóðir geti notið þeirra töfra sem hálendi Íslands býr yfir um ókomna tíð.

Virðingarfyllst,
Stjórn Landvarðafélags Íslands

LANDVERND

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Sent til: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 22. janúar 2021

Umsögn Landverndar um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál

Með stofnun þjóðgarðs á hálendi Íslands er verið að vernda eina stærstu auðlind landsins og stýra umgengni og nýtingu á henni. Að mati stjórnar Landverndar er ekki til farsælli leið til þessa en stofnun þjóðgarðs en með því er á trúverðugan hátt unnið í samræmi við fræðilega þekkingu og praktíska reynslu hér heima og erlendis frá.

Garðurinn um þjóðargersemina Hálendi Íslands, skapar umgjörð þar sem núverandi og komandi kynslóðir hafa gagnsæjan, lýðræðislegan og fyrirsjáanlegan vettvang til að taka ákvarðanir um hvernig best sé að vernda auðlindir hálendisins og nýta þær á sjálfbæran hátt. Verndun náttúru- og menningararfsins á hálendinu fær loksins heildstæða umgjörð sem er grundvöllur þess að sátt geti myndast um sjálfbæra nýtingu og atvinnustarfsemi á svæðinu. Við setningu laga um Hálendisþjóðgarð verður hann ekki fullmótaður en útfærsla hans, málamiðlanir og umræður halda áfram fram að og eftir formlega stofnun hans.

Stjórnin lýsir yfir ánægju með vandaðan undirbúning. Mörg ólík sjónarmið hafa komið fram og framlagt frumvarp virðist sæmileg málamiðlun. Nú er það hlutverk Alþingis að hlusta vel á öll sjónarmið og komast að endanlegri niðurstöðu.

Stjórn Landverndar styður frumvarpið en telur nauðsynlegt að gera eftirfarandi breytingar á því.

2. gr. Friðlýsing Hálendisþjóðgarðs

Landvernd telur að nú þegar eigi að fella inn ríkisjarðir sem liggja innan eða að miðhálendislínu. Þá er brýnt að ljúka sem fyrst þjóðlendumálum á Austurlandi þannig að hálendi Austurlands verði strax hluti af fyrirhuguðum þjóðgarði. Stjórn Landverndar á þó ekki við með þessu að bíða eigi með stofnun Þjóðgarðs þar til úrskurðir

Óbyggðanefndar liggi fyrir, heldur er þetta hvatning til þess að ljúka þjóðlendumálum sem fyrst.

8. gr. Stjórn Hálendisþjóðgarðs

Hálendisþjóðgarður sem lýst er í þessu frumvarpi nær til svæða sem skilgreind eru sem þjóðlendur. Þjóðlendur eru landsvæði þar sem íslenska ríkið er eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Um þjóðlendur gilda lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta nr. 58/1998. Samkvæmt þeim lögum fer forsætisráðherra fer með málefni þjóðlendna. Ráðherra til aðstoðar við stjórn og ráðstöfun réttinda innan þjóðlendna er samstarfsnefnd um málefni þjóðlendna. Mikilvægt er að landeigandi Hálendisþjóðgarðs, íslenska þjóðin, sé virtur.

Stjórn Landverndar telur mikilvægt að heimamenn komi með ríkum hætti að stjórnun þjóðgarðsins. Hún telur því að meirihluti stjórnar umdæmisráða og aðalstjórnar eigi að vera í höndum heimamanna eins og nú er lagt til í frumvarpinu. Þetta er breyting frá fyrri afstöðu stjórnar. Þá telur stjórnin að vert sé að beina þeim tilmælum til þeirra sem tilnefna í umdæmisráð og stjórnir að tilnefna fólk með sterkar rætur á viðkomandi svæði.

Út frá umhverfis- og samráðssjónarmiðum við heimamenn telur stjórn Landverndar mikilvægt að höfuðstöðvar Hálendisþjóðgarðs séu sem næst svæðinu.

14. gr. stjórnunar- og verndaráætlun

Í þessar grein segir m.a. að í stjórnunar- og verndaráætlun skuli fjallað um umferðarrétt almennings og aðgengi. Stjórn Landverndar leggur áherslu á að meginregla um ferðir í Hálendisþjóðgarði sé „almannrétturinn“ eins og hann er skilgreindur í 17 gr. náttúruverndarlaga[1]. Lagt er til eftirfarandi viðbót við 14. gr.:

> *„Reglur um umferðarrétt almennings og aðgengi að svæðinu skulu því aðeins víkja frá þeim almennu reglum sem gilda um almannarétt skv. IV. kafla*

[1] Um er að ræða greinar 17 til 31 sem fjalla m.a. um réttindi og skyldur almennings, umferð gangandi manna, hjólreiðarmanna og ríðandi manna og heimild til að tjalda.

náttúruverndarlaga almannréttur, útivist og umgengni ef ríkir verndarhagsmunir krefjast þess.“

Stjórn Landverndar telur gríðarlega mikilvægt að stjórnunar- og verndaráætlanir skulu vera bindandi við skipulagsgerð í viðkomandi sveitafélagi enda ná þær eingöngu til lands innan þjóðgarðsins. Auk þess hafa sveitastjórnir meirihluta bæði í stjórn og umdæmisráðum og hafa því alla möguleika til þess að stýra því hvernig stjórnar- og verndaráætlanir eru. Þá gefur reynslan frá þeim svæðum þar sem stjórnar- og verndaráætlanir eru ekki bindandi tilefni til þess að draga í efa að þetta fyrirkomulag sé svæðinu fyrir bestu. Má þar nefna stórar hugmyndir sumra sveitafélaga á Suðurlandi um víðtæka uppbyggingu gistiaðstöðu á hálendinu, sem og stefnu um fjöldaferðamennsku annarra, en hið síðastnefnda hefur t.a.m. verið afar óheppilegt við stýringu Friðlands að Fjallabaki og fer ekki saman við verndarhagsmuni svæðisins. Þá gefur reynslan frá þeim svæðum þar sem stjórnar- og verndaráætlanir eru ekki bindandi tilefni til þess að draga í efa að þetta fyrirkomulag sé svæðinu fyrir bestu. Má þar nefna stórar hugmyndir sveitafélaga á Suðurlandi um víðtæka uppbyggingu gistiaðstöðu á hálendinu sem fer ekki saman með verndarhagsmunum til dæmis í Friðlandinu að Fjallabaki.

Stjórn Landverndar leggur því til að við 16. gr., er fjallar um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar, bætist eftirfarandi ákvæði líkt er nú þegar í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð:

„Sveitarstjórnir eru bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan Hálendisþjóðgarðs.“

15. gr. Málsmeðferð

Í 15. gr. er fjallað um málsmeðferð við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar. Áætlunin er unnin í þremur áföngum; umdæmisráði, stjórn Hálendisþjóðgarðs og af ráðherra.

Í stjórnunar- og verndaráætlanir felast afgerandi ákvæði um umferðarétt, verndun og atvinnustarfsemi í væntanlegum Hálendisþjóðgarði sem nær til um þriðjung landsins. Það er því mikilvægt að tryggja bæði lýðræðislega og faglega vandað umfjöllun um þessar áætlanir. Stjórn Landverndar telur að megi efla þann þátt frá því sem lagt er til í frumvarpinu.

Í þessu ljósi vill Landvernd beina því til Alþingis og ráðuneytis umhverfis- og auðlindamála að útfæra hugmyndir og tillögur að aukinni aðkomu allra landsmanna að þjóðgarðinum.

Í umræðunni gætir misskilnings um hvert valdsvið ráðherra er og líklega rétt að benda á að staðfesting ráðherra á stjórnunar- og verndaráætlunum er formsatriði.

18. gr. dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði

Í þessari grein er einnig ástæða til að tilgreina að almannréttur sé meginreglan um rétt til dvalar, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.

Stjórn Landverndar leggur til að upphaf 18. gr. hljóði svo:

> *„Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi í samræmi við megin reglur almannréttar eins og þær eru skilgreindar í IV. kafla náttúruverndarlaga.“*

Frumvarp þetta hefur hlotið nokkra gagnrýni fyrir það að mikið vald sé sett í hendur ráðherra og tekur stjórn Landverndar undir þá gagnrýni. Einhverjar af þeim reglugerðum sem fyrirhugað er að ráðherra setji mætti færa til ákvörðunar hjá stjórn þjóðgarðsins, viðkomandi sveitafélagi, umhverfisstofnun eða náttúrufræðistofnun. Ef ákvarðanir eru teknar á lægra stjórnsýslustigi verða þær kæranlegar til ráðherra.

Auk þess má fella niður einhver af ákvæðum 18. gr. þar sem náttúruverndarlög og refsiheimildir þar gætu nægt til þess að forða náttúru innan þjóðgarðsins frá varanlegum skemmdum vegna umgengni gesta. Umhverfis- og samgöngunefnd er hvött til að skoða með hvaða hætti er hægt að breyta 18. gr. með tilliti til þessa.

20. gr. um starfsemi í þjóðgarði - álitamál

Í þessari grein er kveðið á um að óheimilt sé að reka atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði án þess um það gildi tímabundinn samningur. Hér geta ýmis álitamál komið upp sem mikilvægt er skapa skýrar reglur um. Á þetta ákvæði við hópferð um landið þar sem stoppað er á tilteknum stöðum innan þjóðgarðs sem utan? Á þetta við hóp göngumanna á vegum ferðafélags þar sem hluti gönguferðar er innan þjóðgarðsins? Eða á þetta eingöngu við aðila sem bjóða tilgreinda þjónustu innan þjóðgarðsins yfir

tilgreindan tíma á tilgreindum stöðum? Stjórn Landverndar telur mikilvægt að þeir aðilar sem stunda reglubundna og umfangsmikla atvinnustarfsemi sem bundin er við þjóðgarðinn geri um það samning. Hins vegar er ekki ástæða til að gera sérstakt samkomulag við aðila sem sækja þjóðgarðinn heim og njóta sem hluta af starfsemi sinni.

Stjórn Landverndar leggur til að í greininni verður tekið fram að þetta eigi eingöngu við um umfangsmeiri og reglubundna starfsemi.

22. grein. Sjálfbær nýting

Stjórn Landverndar telur að skýra verði nánar hvernig sjálfbær landnýting verði tryggð og þá sérstaklega í sambandi við búfjárbeit.

Þá telur Landvernd að bæta verði við í síðustu málsgreininni: *„eða endurheimt raskaðra vistkerfa.“* Mikilvægt er þjóðgarðurinn stuðli að endurheimt raskaðra vistkerfa sem og verndun þeirra í núverandi ástandi. Skýra þarf í greinagerð eða reglugerð hver hefur eftirlit með sjálfbærri landnýtingu, til dæmis ætti Landgræðslan að hafa eftirlit með beitarnýtingu og endurheimt raskaðra vistkerfa.

23. gr. Orkunýting

Stjórn Landverndar tekur undir tillögu um að þau svæði á hálendinu þar sem eru virkjanir í rekstri verði skilgreind sem jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs og lúti ákvæðum í verndunar- og stjórnunaráætlunum. Hins vegar telur stjórnin að alls ekki megi heimila frekari virkjanir á Hálendinu nema mjög brýna nauðsyn beri til vegna raunverulegs skorts á orku í landinu og ekki séu aðrar leiðir færar til að afla nauðsynlegrar orku. Þá telur Landvernd einnig að mörk sem dregin hafa verið upp sem jaðarsvæði um virkjanir séu of rúm. Til dæmis telur stjórnin að þar sem Þjórsá rennur um þjóðlendur og þar sem ekki eru uppistöðulón eða virkjanamannvirki eigi áin og næsta umhverfi hennar að vera hluti þjóðgarðsins.

Stjórn Landverndar leggur því til að 3., 4., 7. og 8. mgr. 23. gr. verði teknar út úr frumvarpinu þannig að hún orðist svo (feitletraðar eru breytingatillögur Landverndar):

> *“Skilgreina skal í reglugerð sem ráðherra setur jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs vegna orkunýtingar innan þeirra marka sem tilgreind eru í 1. málsl. 2. gr. 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 ***minniháttar*** *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.* ***Þessar breytingar mega ekki valda skaða á náttúru- og menningarminjum þjóðgarðsins.***

Heimilt er að starfrækja virkjanir innan marka Hálendisþjóðgarðs til sjálfsþurftar fyrir starfsemi í þjóðgarðinum enda samræmist þær verndarmarkmiðum þjóðgarðsins.

Ekki er heimilt að starfrækja virkjanir innan marka ***Hálendisþjóðgarðs eða setja upp nýjar á jaðarsvæðum hans.*** *Jafnframt eru nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar innan Hálendisþjóðgarðs."*

Lokaorð

Stjórn Landverndar fagnar því að þetta mikilvæga umbótaverkefni sem vernd náttúru- og menningarminja á hálendinu er, sé komið til meðferðar á Alþingi Íslendinga. Mjög margt hefur verið sagt og ritað um hálendisþjóðgarð undanfarna mánuði og því miður hefur mikils misskilnings gætt á því hvað þjóðgarður er. Stjórn Landverndar vonar og trúir að Alþingi fylgi þessu máli vel úr höfn, geri á frumvarpinu þær breytingar sem eru nauðsynlegar og samþykki það með góðum stuðningi. Það verður íslenskri þjóð til mikilla heilla og virðingarauka.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

Sendandi:

Margeir Ingólfsson

Brú 806 Selfoss

brubisk@simnet.is

Berist til:

Nefndarsvið Alþingis

Umhverfis- og samgöngunefnd

Brú 28.01.2021

Efni: Umsögn um frumvarp um Hálendisþjóðgarð, þingskjal 461 – 369. mál.

Undirritaður mótmælir harðlega fram komnu frumvarpi umhverfisráðherra um Hálendisþjóðgarð, mál nr 369 og skora á Alþingi að vísa þessu frumvarpi frá og leggja til hliðar allar hugmyndir um Hálendisþjóðgarð. Í 3. gr. koma fram markmið frumvarpsins en þeim er flestum hægt að ná með núgildandi lögum án þess að læsa framtíðina inni í þjóðgarði. Hagsæld hverrar þjóðar byggir á skynsamlegri nýtingu á sínum auðlindum og er það því í raun galið að ætla að loka þriðjung Íslands inni í þjóðgarði og banna þar alla auðlindanýtingu. Ekki er hægt að horfa fram hjá því að meginmarkmið umhverfisráðherra er að útiloka umhverfisvæna orkuvinnslu á í þjóðgarðinum og þar með á þriðjungi Íslands. Ég tel þessa þjóðgarðs hugmynd aðför að komandi kynslóðum en þjóðgarðurinn kemur í veg fyrir svo margs konar nýtingu á hálendinu um aldur og ævi, en með þjóðgarði tökum við af komandi kynslóðum möguleikann á því að nýta landið á sínum forsendum. Hvort sem það er orkuvinnsla, útivist eða bara eitthvað allt annað sem við í dag höfum engar forsendur til að sjá fyrir. Verðmæti lands á hverjum tíma felst í nýtingarmöguleikunum og skilgreiningu þess tíma á hugtakinu „verðmæti“, fyrir 100 árum fólust verðmæti hálendisins t.d. í beit, dún og fjaðrartekju, fjallagrösum, veiði ofl. Hvert verðmætamatið verður eftir 100 ár veit enginn og ég tel engan hafa rétt á því í dag að skerða möguleika komandi kynslóða á þann hátt sem hálendisþjóðgarður mun gera, en eins og allir gera sér grein fyrir þá er þjóðgarðsstofnun í raun óafturkræfur verknaður.

Sem landeigandi rétt við mörk hálendisþjóðgarsins eins og þau eru dregin í frumvarpinu hef ég miklar áhyggjur af þessu frumvarpi vegna ákvæða um óskilgreind „jaðarsvæði“ þjóðgarðsins sbr. 14. gr og víðtækar eignanámsheimildir sbr 5. gr.

Ég tel þetta frumvarp vera illa unnið og beinlínis hættulegt framtíð þjóðarinnar. Þetta frumvarp, verði það samþykkt, færir í raun einum manni þ.e. umhverfisráðherra vald yfir þriðjungi Íslands sem er í raun fáránleg tilhugsun í lýðræðis þjóðfélagi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

2. gr. Friðlýsing Hálendisþjóðgarðs.

Samkvæmt þessari grein á ráðherra að hafa heimild til þess að friðlýsa upp á sitt einsdæmi landsvæði Hálendisþjóðgarðs án samþykkis hlutaðeigandi sveitarfélags. Þetta er á skjön við þau lög um friðlýsingar sem gilt hafa til þessa og tel ég þessa breytingu mjög hættulega. Þá eru mörk þjóðgarðsins látin miðast við þjóðlendumörk en það eru engin rök fyrir þessum mörkum og alls ekki náttúruverndarrök.

3. gr. Markmið Hálendisþjóðgarðs.

Flestum þessara markmiða er hægt að ná með núgildandi lögum og án stofnun Hálendisþjóðgarðs. Hvergi hefur verið sýnt fram á þörfina á Hálendisþjóðgarði, með öllum þeim íþyngjandi kvöðum sem lagðar verða á þá sem um hálendið fara verði frumvarpið samþykkt.

5. gr. Kaup, eignarnám, bætur og lóðaleigusamningar.

Með þessari grein er ætlunin að veita ráðherra mjög víðtækar eignarnáms heimildir. Hann mun ekki eingöngu fá heimild til að „taka eignarnámi land, mannvirki og réttindi“ innan þjóðgarðs heldur einnig „í næsta nágrenni við hann“. Þar sem þetta „næsta nágrenni „ er óskilgreint er verið að veita „ráðherra“ einræðisvald yfir ekki bara Hálendisþjóðgarði og þar með þriðjungi Íslands heldur einnig langt út fyrir mörk þjóðgarðsins. Ég segi einræðisvald ráðherra því þó svo talað sé um í frumvarpinu að Hálendisþjóðgarðurinn hafi þetta vald þá fram kemur í kaflanum um „stjórnun Hálendisþjóðgarðs“ að ráðherra skipar forstjóra og stjórn sem fellur síðan beint undir hann auk þess sem hann getur sett af (rekið) stjórnina ef honum líkar ekki hennar störf. Sem sagt ráðherra hefur öll völd í sínum höndum. Hann mun því í raun vera einvaldur yfir rúmlega þriðjungi Íslands verði þetta frumvarp samþykkt á Alþingi. Þessar eignanámsheimildir eru stórhættulegar og þó ekki væri nema vegna þeirra er full ástæða til að hafna þessu frumvarpi. Er ekki sagt að eignarétturinn sé ein af grunnstoðum stjórnarskrárinnar? Hér hef ég einungis fjallað um beinan eignarétt en hvað með óbeinan eignarétt, en jarðir hafa ýmis hlunnindi, m.a. á sínum afrétti sem ekki má taka undan jörðum lögum samkvæmt. Með þjóðlendulögunum var sérstaklega tekið fram að nytjarétturinn t.d. beitarréttur héldist innan þjóðlendna en nú með þessu frumvarpi er opnað á að þessi réttindi verði tekin af eigendum. Verði þetta frumvarp samþykkt mun það því skapa mikla óvissu hjá mörgum sem búa í næsta nágrenni við mörk hugsanlegs Hálendisþjóðgarðs og byggja sína afkomu m.a. á sínum nytjarétti á hálendinu.

6. til og með 13. gr fjalla um „Stjórnun Hálendisþjóðgarðs“

Með þessum greinum er verið að taka sjálfsákvörðunarrétt og yfirráð af sveitafélögum á þriðjungi landsins. Mitt sveitarfélag, Bláskógabyggð mun t.d. tapa yfirráðum fyrir 64,5% af því landi sem er innan marka sveitarfélagsins en þessari valdaupptöku mótmæli ég harðlega. Völdin á að taka frá lýðræðislega kjörnum fulltrúum sveitarfélagsins og færa fulltrúum annara sveitarfélaga,

embættismönnum og fulltrúum félagasamtaka. Í lýðræðisþjóðfélaginu Ísland á þetta ekki að geta gerst í andstöðu við íbúa viðkomandi sveitarfélags. Þar fyrir utan er það algerlega óásættanlegt að veita fulltrúum einhverra sérvaldra félagasamtaka aðkomu að stjórn sveitarfélaga umfram aðra. Ég vil benda á að lýðræðislega kjörnir fulltrúar eru fulltrúar allra líka þeirra sem eru í útivistar- og umhverfisverndarsamtökum. Ég ítreka því að þjóðgarð með tilheyrandi friðlýsingu má aldrei stofna nema með samþykki hlutaðeigandi sveitarfélaga.

14. gr Stjórnunar – og verndaráætlun.

Í þessari grein segir m.a. *„þá skal stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins“.* Hver eru þessi jaðarsvæði? Er mín jörð á jaðarsvæði? Er með þessu verið að setja hugsanlegar kvaðir á mitt land án bóta og skerða mína nýtingarmöguleika þar sem ég bý rétt við þjóðlendumörkin? Hvað ná þessi jaðarsvæði langt út frá þjóðgarðsmörkunum? Hvað gerist ef ráðherra tekur land utan þjóðgarðs eignarnámi færast þá áhrifa- og jaðarsvæðin út? Nei það sér hver heilvita maður að það er algerlega óboðlegt að setja þetta fram á þennan hátt.

18. gr. Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.

Þessi grein segir í raun allt um þann óskapnað sem þetta frumvarp um Hálendisþjóðgarð er. Þessi grein er 24 línur en í fyrstu línu segir *„Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi“.* Næstu 23 línurnar fara svo í það að lýsa öllum þeim boðum og bönnum, kvöðum og hömlum sem hægt verður að setja á för manna og dvöl í þjóðgarðinum. Það hefði verið nær að sleppa þessari fyrstu línu því hún er algerlega marklaus þegar greinin hefur verið lesin til enda.

Með þessari stofnanavæðingu hálendisins er í raun verið að loka hálendinu eins og við þekkjum það í dag fyrir íbúum þessa lands. Stjórnendur þjóðgarðsins og landverðir geta sett á hvaða hömlur sem er í nafni „stjórnunar- og verndaráætlunar“ þjóðgarðsins, alræði embættismannsins yfir hálendinu verður algert. Ég gæti sagt margt um þessa grein en læt duga að vísa í grein sem ég skrifaði í Vísi 15 desember sl. með fyrirsögninni „Mega frjáls um fjöllin ríða“ https://www.visir.is/g/20202050082d

20. og 21. gr. Atvinnustarfsemi og samningar við þjónustuaðila. Leyfisveitingar.

Það liggur fyrir samkvæmt þessum greinum að það verður þrengt verulega að allri atvinnustarfsemi á hálendinu, bæði með leyfisveitingum og gjaldtöku. Þetta er veruleg afturför frá því sem nú er og er algerlega á skjön við „yfirlýst“ markmið umhverfisráðherra að fjölga ferðamönnum á hálendinu en sennilega í takt við raunverulegt markmið hans sem er að minnka umferð um hálendið og halda ferðamönnum frá. Þegar það kemur að leyfisveitingum og gjaldtöku þá vil ég benda á að þetta frumvarp hefur ekki verið kostnaðarmetið, að því er ég best veit en ég hélt að það væri skylda með frumvörp í dag. Enga kostnaðaráætlun hef ég séð um uppbyggingu í garðinum en tölunni 3 milljarðar á ári hefur verið kastað fram þegar rætt hefur verið um rekstur garðins. Hvernig verður þetta fjármagnað, með aukinni skattheimtu á almenning, með gjaldtöku í þjóðgarðinum fyrir alla mögulega hluti eða??? Ef ekki á að koma til aukin skattheimta á almenning til þess að standa undir rekstri og uppbyggingu þessa gæluverkefnis umhverfisráðherra og félaga þá verður gjaldtakan í þjóðgarðinum að vera allsvakaleg sem um leið drepur niður alla atvinnustarfsemi á svæðinu.

22. gr. Hefðbundnar nytjar.

Samkvæmt þessari grein er því haldið fram að hefðbundnar nytjar verði áfram leyfðar innan Hálendisþjóðgarðs svo lengi sem „að nýtingin sé sjálfbær“. Það eru til fleiri en ein skilgreining á sjálfbærni og ég hef fulla trú á umhverfisráðherra og félögum til að velja skilgreiningu „við hæfi“ þannig að þeir geti stöðvað allar beitanytjar á hálendinu. Gleymum því ekki að nytjarétturinn fellur undir hlunnindi jarða og því skilgreindur sem óbeinn eignaréttur.

23. gr. Orkunýting

Með frumvarpinu er verið að koma í veg fyrir að hægt sé um aldur og ævi að stunda sjálfbæra umhverfisvæna orkuvinnslu á þriðjungi landsins en eins og umhverfisráðherra hefur reglulega sagt þá er verið að friða hálendið fyrir orkuvinnslu. Á sama tíma og umhverfisverndarsamtök um allan heim hvetja til umhverfisvænnar orkuframleiðslu, hvort sem er með vatnsorku, vindorku eða varmaorku þá er með þessu framvarpi reynt að koma í veg fyrir þessa orkuöflun um aldur og ævi. Hvorki Alþingi né nokkur annar hefur að mínu mati leyfi til þess að koma í veg fyrir að komandi kynslóðir geti nýtt sér umhverfisvænar orkuauðlindir hálendisins. Alþingi ber því að hafna þessu frumvarpi alfarið. Það er ekki mikill trúverðugleiki í aðgerðum íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum þegar þau á sama tíma leggja fram þetta frumvarp sem bannar umverfisvæna endurnýjanlega orkuvinnslu á þriðjungi Íslands.

Að framansögðu fer ég fram á það enn og aftur að Alþingi Íslendinga hafni alfarið frumvarpi um Hálendisþjóðgarð og ýti út af borðinu öllum hugmyndum í þá veru.

Margeir Ingólfsson

Brú 806 Selfoss

brubisk@simnet.is

Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið

b.t. Umhverfis og samgöngunefndar

Reykjavík 31. janúar 2021

Sendandi: Michaël Bishop,

Þskj. 461-369 mál, frumvarp um Hálendisþjóðgarð

Dear committee members,

The Highland is very important to me as an outdoor enthusiast and as a guide, to the point that I dedicated my studies to the views of the public on the idea of a Highland National Park.

I have followed public discussion related to the bill by reading every comment submitted, most press articles published along with discussion on social media.

There are many sides to the current debate, but I would like to highlight that a large part of the opposition is related to fear of restrictions on outdoor recreation activities. While the bill in itself does not restrict these activities, it does provide tools to do so when making management and protection plans, enforcing them, or through regulations. Despite mentions of consultation and presence of recreational stakeholders in the governing structure of the park, recreational concerns are still in my opinion the first reason to oppose the bill. In my understanding, this is the product of unresolved conservation conflicts which undermined the trust between stakeholders and decision-makers. Even before the bill was introduced, the findings of my research were that reconciliation of recreational and conservation interests would be essential for a broader public support. **I therefore recommend addressing recreational concerns to increase public support for the bill.** This would be beneficial to increase trust and respect in nature conservation but would also for environmental issues in a broader context.

Obviously, there are other important aspects to discuss as well, such as the governance, land-use management (energy, tourism, grazing), or implementation. I will however focus on recreational concerns which I am most qualified to discuss in light of the research that I have been conducting.

I would also like to highlight that the Icelandic public is entitled to be consulted and respected when it comes to the management of the Highland. Nation-wide surveys are a valuable tool to probe the public opinion regarding the Highland. They provide consistent evidence that there is more support than opposition to the establishment of a National Park in the Highland, despite more opposition to the first version of the bill. Decision-makers therefore have a duty to be solution-oriented and work on the current bill to meet the expectations of the public, address the concerns of the opposition and secure a broader support.

The following changes to the bill appeared relevant to me:

Article 3. *Markmið Hálendisþjóðgarðs*

Ungir umhverfissinnar suggested to remove the 3rd goal on access, currently worded as:

"Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist."

and to replace it by the following (or use the following as a basis):

"Tryggja almannaréttin í takt við gildandi lög án þess að draga úr tækifærum til að geta upplifað óbyggðatilfinningu og notið einveru og ferðafrelsis"

Alternatively, Fjöregg suggested to replace the word *"Auðvelda"* by *"Tryggja"*

I agree with both suggestions, with a preference for the first one.

Justification:

"Auðvelda almenningi aðgengi" can be interpreted or used to justify building up access (and all related infrastructure) in the Highland, which is a threat to the experience of the area. There is a need for much more public consultation (at a nation-wide level) regarding access in the Highland.

The results from the 2018 nation-wide survey[1] show that the public opinion is very divided regarding whether roads should be built up in the Highland, and a large majority wants the number of visitors to be limited. Keeping roads as they are is the most natural and acceptable manner to limit the number of visitors to the Highland and preserve the quality of travel experiences.

More details:

1. *"Auðvelda almenningi aðgengi"* can be used to justify "building up roads" (and bridges), which can dramatically increase the number of visitors.
2. Increased visitor numbers would also increase the pressure on the area, the need for infrastructure, the demand for services and the feeling of crowding.
3. This would consequently alter the experience of wilderness which is based on naturalness, remoteness, primitiveness, and opportunities to experience solitude.
4. Once access is provided (with roads and bridges), it becomes very difficult to control in an acceptable way (as shown by discussion on visitor fees, nature pass, or quotas).
5. It is therefore preferable to engage in "passive conservation" and keep access conditions limited to maintain visitation within reasonable levels.

In the meantime, more research needs to be done to know more about the public opinion regarding development of access in the Highland, using nation-wide surveys, in-depth stakeholder interviews or other participatory approaches to make informed decisions.

Regarding this aspect, Félag húsbílaeigenda mentioned:

"Það þarf ekki að auðvelda almenningi aðgang að hálendinu. Eingöngu að halda vegum góðum yfir sumartímann. Aðgangur er nú þegar auðveldur."

[1]Bishop, M., (2020). Public Views on the Central Highland National Park - conditions for a consensus among recreational users. Master's thesis, Faculty of Life and Environmental Sciences, University of Iceland, pp. 124. https://skemman.is/handle/1946/35926

In his comment, Freyr Þórsson also mentions:

"Megnið af hálendinu verndar sig sjálft í dag þar sem aðgengi er misgott og almennt ekki verið að ota viðkvæmum svæðum að ferðamönnum í miklu magni."

"Hálendið er víðast hvar fáfarið, fámennt og eins og tíðrætt er um, ósnortin víðerni.

Það að bæta samgöngur og byggja þjónustumiðstöðvar og gestastofur til að draga að aukin fjölda ferðamanna dregur úr óbyggðaupplifuninni og er á vissan hátt láglendisvæðing.

Ég óttast að fáfarin og falleg svæði sem í dag bera nær engin merki um mannfólk önnur en stöku slóða og einn og einn fjallakofa verði meira í líkingu við staði á borð við Landmannalaugar og Skaftafell svo dæmi séu nefnd um staði þar sem vart er þverfótað vegna umferðar og mannfjölda.

Ekki fleiri umferðarmiðstöðvar, uppbyggða vegi, brýr eða önnur stærri mannvirki takk fyrir.

[...] sé ég þetta svo að verið sé að skerða þau gæði sem hálendið er Íslendingum [...]"

The comment from F4x4 is also relevant in this respect:

"Ef náttúran á að fá að njóta vafans þá er það betur gert með því að leyfa hálendinu að vera afskekkt, torsótt og fáfarið, á þann hátt fengist raunhæf öræfakyrrð."

"Ferðklúbburinn 4x4 leggst almennt gegn uppbyggðum hálendisvegum sem jafnan eru fylgifiskur virkjanaframkvæmda. Það er hins vegar bent á að stækkun eldri virkjana og afmarkaðar framkvæmdir þurfa ekki að leiða til frekari veguppbyggingar og minnkun svæða sem teljast óbyggð víðerni."

Last, but not least, I would like to quote the mission statement from the Hálendið campaign, which was signed by over 20 recreational and environmental groups:

"Réttur almennings til útivistar og náttúrufræðslu innan þjóðgarðsins skal vera tryggður. Einnig þarf að taka fullt tillit til áratuga sögulegrar nýtingar útivistarfélaga á miðhálendinu og allar nauðsynlegar breytingar sem kunna að eiga sér stað skulu teknar í samráði við fulltrúa þessara hagsmunahópa"

Article 14. *Stjórnunar- og verndaráætlun.*

An interesting basis to frame to the management of outdoor recreation in the Highland can be the suggestion made by Landvernd to add to the following to the Article 14:

"Reglur um umferðarrétt almennings og aðgengi að svæðinu skulu því aðeinsvíkja frá þeim almennu reglum sem gilda um almannarétt skv. IV. kafla náttúruverndarlaga almannréttur, útivist og umgengni ef ríkir verndarhagsmunir krefjast þess."

In connection with my comment on the Article 3, this suggestion by Fjöregg seemed relevant to me to include the protection of travel experience to the Article 14 as shown in bold:

"Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, ***verndun upplifunar,*** *not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum."*

Article 18. *Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.*

The following introduction as suggested by Landvernd seemed relevant to me.

"Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi ***í samræmi við megin reglur almannréttar eins og þær eru skilgreindar í IV. kafla náttúruverndarlaga.****"*

I found the comment of Landvernd relevant in this respect to give more framing for the regulations:

"Einhverjar af þeim reglugerðum sem fyrirhugað er að ráðherra setji mætti færa til ákvörðunar hjá stjórn þjóðgarðsins, viðkomandi sveitafélagi, umhverfisstofnun eða náttúrufræðistofnun. Ef ákvarðanir eru teknar á lægra stjórnsýslustigi verða þær kæranlegar til ráðherra."

Landssamband hestamannafélaga also made an interesting comment as it emphasizes the need to consult impacted stakeholders:

"Gert er ráð fyrir að ráðherra muni setja reglur um m.a. umferð ríðandi vegfarenda um Hálendisþjóðgarðinn. Mikilvægt er að fyrir liggi drög að slíkri reglugerð svo vitað sé hvers konar reglna sé að vænta um umferð innan þjóðgarðsins. Heimild ráðherra til að setja reglugerð um dvöl, umgengni og umferð um þjóðgarðinn virðist galopin og tryggja þarf aðkomu hagmunahópa að undirbúningsvinnu fyrir slíka reglugerð"

And when it comes to the justifications for closure, I would like to quote Freyr Þórsson:

"Þó ég vilji halda hverjum einasta vegslóða opnum sýni ég því skilning að á einhverjum stöðum þurfi e.t.v. að takmarka umferð, en það skyldi þá gera á mjög afmörkuðum svæðum/leiðum og með haldbærum rökum um ástæður lokunar."

Note:

Motivations for closures or restrictions can either be to protect natural elements (landscape, geology, ecosystem, habitats); or the experience of travelers (prevent so-called "inter-personal conflicts"). These reasons need to be clearly explained and whenever possible, using guidelines or code of conduct can be better accepted and increase trust or respect. Naturally, most visited places need clear rules, identical for everyone.

Suggestions:

I suggest including to the article 18 the possibility for people to apply for a recreational permit, free of charge, for any situation which would deviate from the rules in place. This trust-based approach would enable a more tailor-made arrangement of the rules while allowing to provide the applicant with certain conditions, information, or advice for places where the enforcement of the rules would usually be impossible. This could for example be used for driving on tracks with limited traffic or camping outside of designated areas in places where this would otherwise not be allowed.

This is an idea that came to my mind following the presentation of the draft for the management plan for Fjallabak Nature Reserve, suggesting very strict rules for remote areas, where hiking outside of trails would be subjected to permit.

Ungir umhverfissinnar also suggested to include a right to appeal closures in the articles 24 and 28 which might be interesting to consider as well.

Article 32. Gjaldtaka.

I am personally reluctant to the use of services fees for parking, toilets, or accommodation, as it implies that the traveler becomes a customer and is entitled to make demands or complains rather than being humble and grateful. I also believe that it reduces the quality of travel experiences when you need to pay wherever you go, especially in an expensive destination such as Iceland.

I have mixed feelings when it comes to fees on bus rides or guided tours (bus and hikes), as it makes it cheaper to be with a rental car and on your own. A daily fee on rental cars would be more appropriate to provide additional funding for tourism infrastructure, information, and roads in the whole country.

However, for certain activities which are very difficult to do without specific services, I am more favorable to the use of such fees. This includes site-specific activities provided by operators such as diving, visiting ice-caves, ice tunnels, lava tubes, and possibly snowmobiling, ATVs or horseback-riding tours. When an activity is operated on a daily basis, the use of such fees might be relevant.

Félag húsbílaeigenda wrote the following on the matter:

Þessi kafli er opinn í alla enda. Þessi kafli er eiginlega ávísun á að þjóðin geti ekki snúið sér við án þess að borga fyrir það. Ég geri mjög alvarlegar athugasemdir við þennan kafla um gjaldtöku. Fólki þykir alveg nóg um að geta ekki ekið inn á bílastæði án þess að það sé búið að gjaldfæra á það háar upphæðir og geta ekki farið á salerni án þess að vera með greiðslukortið á lofti þó ekki komi til rukkun fyrir draga andann og horfa á jökul. Gætum að okkur og stígum varlega til jarðar. Þetta er EKKI það sem við viljum. Íslendingar borga sína skatta og gjöld og eiga ekki að þurfa greiða skatta margfaldlega gegnum afnotagjöld þjóðgarða.

Comment:

Regarding the financing and funding of the Highland National Park, I would prefer that this would not require the use of fees. There is evidence of the significant contribution of tourism (pre-covid) to the budget of the state with tax revenues. I disagree with the narrative that protected areas “generate” revenues, as only a fraction of the visitation is due to the designation itself or the branding. However, the study in question[2] showed that protection only represents a fraction of the revenues generated by visitors’ expenditure. Despite a lack of data on this, I would also assume that outdoor recreation is a substantial provider of state revenues (including tax revenues from purchase of outdoor gear, vehicles, fishing equipment etc.).

Last, I would like to add that the designation of the Highland National Park, becoming the largest in Europe can temporarily put Iceland under the spotlights and remind the world of our presence. Such exposure can be beneficial in terms of marketing but would not fundamentally add much to the name of “Iceland” which is already a brand by itself. As such, it is unlikely to lead to a steep increase of tourism visitation in the Highland in my opinion.

[2] https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Ahrif_fridlystra_svaeda_5.pdf

Minjastofnun
Íslands

The Cultural
Heritage Agency
of Iceland

Aðalskrifstofa
Suðurgata 39
101 Reykjavík
(354) 570 13 00
www.minjastofnun.is
Kennitala: 440113-0280

Alþingi - nefndasvið
Bt. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. janúar 2021

*MÍ*202012-0050/ 6.00 / K.H.S./Þ.Hj.

Kristín Huld Sigurðardóttir
Forstöðumaður
kristinhuld@minjastofnun.is

Efni: Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Minjastofnun Íslands hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð (þingskjal 461-369 mál), stjórnarfrumvarp sem lagt hefur verið fram á Alþingi af umhverfis- og auðlindaráðherra.

Frumvarpið snertir verulega starfsemi minjaverndar á Íslandi. Hvorki umhverfis- og auðlindaráðuneytið né pólitísk nefnd sem vann fyrstu drög um Miðhálendisþjóðgarð höfðu frumkvæði að því að kalla fulltrúa Minjastofnunar Íslands, sem fer með framkvæmd laga um minjavörslu á Íslandi, á fund til að ræða efni frumvarpsins.

Eftir að frumvarpið birtist í samráðsgátt gerði Minjastofnun miklar og alvarlegar athugasemdir við efni þess og gerir hún það enn. Fulltrúum stofnunarinnar var boðið á fund í umhverfis- og auðlindaráðuneyti í kjölfarið til að skýra mál sitt. Í frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi virðist í engu hafa verið tekið tillit til athugasemda Minjastofnunar. Frumvarpið hefur ekki batnað frá fyrri drögum hvað menningarminjar varðar. Það er von Minjastofnunar Íslands að Alþingi nái að snúa frumvarpinu af þeirri braut sem í því er mörkuð. Eins og frumvarpið er nú flækir það verulega stjórnsýslu minjaverndar á Íslandi. Í frumvarpinu er umhverfis- og auðlindaráðuneytið að taka sér vald frá öðru ráðuneyti og frá ríkisstofnun sem fer með framkvæmdavald í minjavernd á Íslandi. Í frumvarpinu er verið að móta stefnu sem er ekki í samræmi við þá stefnu sem mörkuð hefur verið í minjavernd og unnið er að um þessar mundir í samráði við fagráðuneyti minjaverndar.

Verði frumvarpið að lögum eins og það er nú er verið að hverfa frá evrópskri hefð í minjavörslu, sem á sér 200 ára sögu á Íslandi og þess í stað verið að taka upp bandarískt kerfi sem tíðkast innan þjóðgarða þess lands. Þetta er verið að gera án aðkomu þeirra sem best þekkja til minjavörslu á Íslandi.

Hugmyndafræðin sem sérfræðingar í minja- og umhverfisvernd starfa samkvæmt er ekki sú hin sama og þekking þeirra sem fást við málaflokkana er ólík. Áhersla í minjavernd er á nýtingu og vernd í sátt við landeigendur og samfélagið. Vert er að benda á að starfandi eru tvær alþjóðlegar skrifstofur og sérfræðinefndir innan flestra landa, sem sérhæfa sig í hvorum málaflokki fyrir sig, og leitar Heimsminjaskrifstofan Í París aðstoðar þeirra þegar fjallað er um minjar sem óskað

er eftir að fá á Heimsminjaskrá UNESCO. Annars vegar er það ICOMOS, (https://www.icomos.org/fr) með sérfræðingum í minjavernd og hins vegar IUCN (https://www.iucn.org/) sem er á sviði náttúruverndar.

Flækjustig vegna verndar menningarminja mun aukast og valdmörk verða óljós ef frumvarpið um Hálendisþjóðgarð fer óbreytt í gegn. Það er óásættanlegt að ekki komi skýrt fram í frumvarpinu að lög um menningarminjar nr. 80/2012 gildi um menningarlandslag og þær menningarminjar sem eru innan fyrirhugaðs þjóðgarðs.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hin nýja stofnun, Hálendisþjóðgarður, fari ekki aðeins með vernd náttúru, heldur einnig menningarminja og það sem nefnt er í frumvarpinu *„sögu og menningu"* (sjá 3. gr.). Þar er jafnframt gert ráð fyrir að stjórn þjóðgarðsins, sem í sitja 11 fulltrúar, þar af enginn fulltrúi Minjastofnunar, og sex svæðisbundin umdæmisráð sem í hverju fyrir sig sitja 9 fulltrúar, fari með umsjón svæðisins, gerð stjórnunar- og verndaráætlana og fari með leyfisveitingar og stefnumótun, sbr. 9. og 12. gr.

Í 11. gr. er gert ráð fyrir að fulltrúi Minjastofnunar Íslands sitji sem áheyrnarfulltrúi fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan rekstrarsvæðisins. Óljóst er hver á að meta það hvenær fulltrúinn er kallaður inn.

Minjar og menningarlandslag eru órofa þáttur í öllum þjóðgarðinum. Eins og sést glöggt í 3. gr. laga um menningarminjar nr. 80/2012, sem fylgir hér á eftir þá eru ýmsar þær minjar sem fólk tengir við náttúruna einfaldlega menningarminjar, t.d. gamlar leiðir og vörður og fleira sem fræðast má um í greininni sem hér fylgir.

> *„Fornleifar teljast hvers kyns mannvistarleifar, á landi, í jörðu, í jökli, sjó eða vatni, sem menn hafa gert eða mannaverk eru á og eru 100 ára og eldri, svo sem:*
> *a. búsetulandslag, skrúðgarðar og kirkjugarðar, byggðaleifar, bæjarstæði og bæjarleifar ásamt tilheyrandi leifum mannvirkja og öskuhauga, húsaleifar hvers kyns, svo sem leifar kirkna, bænhúsa, klaustra, þingstaða og búða, leifar af verbúðum, naustum og verslunarstöðum og byggðaleifar í hellum og skútum,*
> *b. vinnustaðir þar sem aflað var fanga, svo sem leifar af seljum, verstöðvum, bólum, mógröfum, kolagröfum og rauðablæstri,*
> *c. tún- og akurgerði, leifar rétta, áveitumannvirki og aðrar ræktunarminjar, svo og leifar eftir veiðar til sjávar og sveita,*
> *d. vegir og götur, leifar af stíflum, leifar af brúm og öðrum samgöngumannvirkjum, vöð, varir, leifar hafnarmannvirkja og bátalægi, slippir, ferjustaðir, kláfar, vörður og önnur vega- og siglingamerki ásamt kennileitum þeirra,*
> *e. virki og skansar og leifar af öðrum varnarmannvirkjum,*
> *f. þingstaðir, meintir hörgar, hof og vé, brunnar, uppsprettur, álagablettir og aðrir staðir og kennileiti sem tengjast siðum, venjum, þjóðtrú eða þjóðsagnahefð,*
> *g. áletranir, myndir eða önnur verksummerki af manna völdum í hellum eða skútum, á klettum, klöppum eða jarðföstum steinum og minningarmörk í kirkjugörðum,*
> *h. haugar, dysjar og aðrir greftrunarstaðir úr heiðnum eða kristnum sið,*
> *i. skipsflök eða hlutar þeirra.*
> *Fornminjar njóta friðunar nema annað sé ákveðið af Minjastofnun Íslands."*
>
> *(Lög um menningarminjar nr. 80/2012, 3. gr.).*

Minnt skal á að *Lög um menningarminjar nr. 80/2012* eru í fullu gildi. Til þeirra var vandað, lögin eru metnaðarfull og byggja á langri hefð. Þeirra er hins vegar að engu getið í fyrirliggjandi frumvarpi. Þar er vísað til laga um náttúruvernd og að þau gildi um ákveðin atriði innan þjóðgarðsins, en lög um menningarminjar, sem heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti, eru hvergi nefnd á nafn. Samkvæmt núgildandi lögum fer Minjastofnun Íslands með vernd menningarminja

í landinu í umboði mennta- og menningarmálaráðherra. Miðhálendisþjóðgarður mun taka yfir um 30% landsins og spyrja má hvort það sé vilji löggjafans að færa málaflokk minjavörslu yfir til þjóðgarðsins, hægt og hljótt og umræðulaust og yfir til umhverfis- og auðlindaráðherra? Ljóst er að þetta mun skapa mikla óvissu um framkvæmd laga og um valdmörk stofnana. Eitt augljóst óvissuefni snertir leyfisveitingar vegna fornleifarannsókna innan þjóðgarðsins. Er það vilji löggjafans að náttúrufræðistofnanir, náttúrufræðingar og félagasamtök sem hafa enga þekkingu á fornleifum og fornleifarannsóknum, fari að veita fornleifafræðingum heimild til fornleifarannsókna og hafi með þeim eftirlit? Er það vilji löggjafans að þessir aðilar fari að stýra málaflokki sem þeir hafa takmarkaða þekkingu á?

Með frumvarpinu er verið að innleiða nýja stefnu í minjavörslu á Íslandi að fyrirmynd þjóðgarða eins og þeir eru reknir vestan hafs, í N-Ameríku. Farið er fram með þessa stefnubreytingu hér í frumvarpinu án nokkurrar umræðu meðal þeirra sem gerst þekkja til málaflokksins. Það virðist vera að almenningur átti sig ekki á valdmörkun milli stofnana og ráðuneyta og að málaflokkurinn hefur verið utan Þjóðminjasafns Íslands í 20 ár. Þekking á nútíma minjavernd var því ekki fyrir hendi í pólitísku nefndinni sem mótaði hugmyndina um hálendisþjóðgarð, þótt yfirvöld hafi eflaust treyst að svo væri. Afleiðingin er að með þessu frumvarpi, skapast fullkomin óvissa um framkvæmd laga um menningarminjar, enda virðast frumvarpshöfundar ekki hafa fengið nauðsynlega sérfræðiaðstoð í málefnum minjavörslu. Allt frumvarpið ber þessum þekkingarskorti vitni, enda fjallar frumvarpið ekkert um vernd menningarminja, heldur virðist menningarminjum og „sögu og menningu" bara vera hnýtt aftanvið það sem þessi nýja stofnun á að gera án þess að hugað væri að stjórnsýslu og flækjustigi.

Þegar fyrstu heildarlögin um náttúruvernd voru samþykkt árið 1956 (lög nr. 48/1956) var náttúruverndin sett undir mennta- og menningarmálaráðuneytið þar sem minjaverndin var fyrir. Fyrstu heildarlögin um minjavernd höfðu verið sett árið 1907. Náttúruverndin var í mennta- og menningarmálaráðuneytinu þar til umhverfis- og auðlindaráðuneytið tók til starfa árið 1990.

Þegar þessi fyrstu heildarlög um náttúruvernd voru sett var horft til þess að náttúruvernd tengdist vissulega menningu. Markmiðið var ekki að náttúruverndin tæki að sér stjórnsýslu jarðfastra menningarminja. Menningartengingin var frekar hugsuð til að stýra hegðun manna og segja sögu svæða út frá málefnum náttúruverndar. Lögunum var ætlað að hindra menn í að vinna spjöll á náttúrunni. Þeim var einnig ætlað að friða náttúruminjar, varðveita landsvæði fyrir ágangi manna og stuðla að góðri umgengni í náttúrunni. Það var líka hugað að félagslegri náttúruvernd, þ.e. að greiða fyrir því að almenningur gæti átt kost á að njóta náttúrunnar. Það var verið að friðlýsa jurtir, dýr og jarðmyndanir út frá *„náttúrufræðilegu eða öðru menningarlegu sjónarmiði"*, ekki menningarminjarnar á svæðinu (frumvarp sem varð að lögum um náttúruvernd nr. 48/1956, 1. gr. b. liður).

Kristján Eldjárn var þjóðminjavörður á þessum tíma. Samkvæmt 10. gr. frumvarpsins átti þjóðminjavörður að sitja fundi náttúruverndarráðs þegar fjallað var um landsvæði eða náttúrumyndanir sem hefðu fornfræðilegt gildi. Það var ekki verið að kalla hann inn vegna menningarminja þar sem hann fór sjálfur með þann málaflokk.

Í athugasemdum við frumvarp sem varð að Náttúruverndarlögunum nr. 47/1971 var lögð áhersla á stofnun þjóðgarða. Þar segir að engin einstök náttúruverndar-

framkvæmd sameini á jafn ákjósanlegan hátt náttúrufræðileg, menningarleg og félagsleg sjónarmið **náttúruverndar** og er hér verið að vísa til markmiða laganna frá 1956. Hér er ekki gert ráð fyrir að þjóðgarðar taki að sér stjórnsýslu minjaverndar innan þjóðgarða enda situr þjóðminjavörður þá náttúruverndarþing (4.gr.) en hlutverk þess var að fjalla um náttúruvernd landsins og gera tillögur um röðun verkefna sem það taldi brýnast að leysa innan náttúruverndar. Náttúruverndarþing kaus síðan náttúruverndarráð sem fór með framkvæmd náttúruverndarinnar.

Með lögum um náttúruvernd nr. 93/1996 er lögð áhersla á að lögunum beri að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt (1. gr.). Þarna er þjóðminjavörður ekki lengur fulltrúi á náttúruverndarþingi (19. gr.) heldur er áherslan á náttúrustofnanir. Lögð er áhersla á friðun landslags út frá náttúru eða að ***söguleg helgi hvíli á landslaginu út frá núttúrufræði*** (28. og 29. gr.). Hér er ekkert verið að fjalla um málefnin út frá menningarminjum enda sá þjóðminjavörður þá um þann málaflokk og þar til málaflokkurinn færðist yfir til Fornleifaverndar ríkisins 2001.

Stóra breytingin og í raun ruglingur og ranghugsun verður með lögum um náttúruvernd nr. 44/1999. Þar er sett í 3. mgr. 1. gr. að lögin eigi að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af **náttúru landsins og menningarminjum** og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Á þessum tíma var til ríkisstofnun, rétt eins og nú, sem fékkst við stjórnsýslu jarðfastra menningarminja. Í gildi voru þjóðminjalög þar sem fjallað var um þennan þátt (Þjóðminjalög nr. 89/1989: https://www.althingi.is/altext/stjt/1989.088.html). Hvernig það gat gerst að sérfræðingar sem fengust við náttúruvernd töldu eðlilegt að skrifa málaflokk sem hefur ekki með náttúruvernd að gera inn í sín lög á þessum tíma er ómögulegt að skilja. Eflaust hefur þeim gengið gott eitt til en manngæskan hefur í gegnum árin sífellt aukið flækjustigið fyrir minjavörsluna. Í skýringum með frumvarpinu er sagt að í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins sé tekið tillit til aukinnar umræðu um menningarminjar og nauðsyn þess að þjóðin kynnist þeim. Af þeim sökum var sett inn í lögin að þau ættu að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum. Ekki er ljóst hvaða aukna umræða þetta var en sambærilegt ákvæði hefur lengi verið í lögum um menningarminjar. Enda var til staðar stofnun sem sá um þessi mál. Það sem þurfti þarna var aukin innspýting fjár inn í málaflokk minjaverndar en ekki að náttúrugeirinn væri að taka málaflokkinn yfir. En slíkt fyrirkomulag er í andstöðu við það sem þekkist í löndunum í kringum okkur, þar sem minja- og náttúrugeirarnir eru aðskilin fagsvið sem vinna samt saman.

Til að losna við þennan stærsta vanda sem við blasir í frumvarpinu og eyða réttaróvissu varðandi stjórnsýslu menningarminja þá þyrfti að taka skýrt fram í lögum um Hálendisþjóðgarð, að **um menningarminjar og menningarlandslag innan þjóðgarðsins gildi lög um menningarminjar nr. 80/2012** og að þau séu þannig rétthærri lögum um þjóðgarðinn hvað menningarminjar og menningarlandslag varðar.

Minjastofnun hefur áður vakið athygli á ýmsum þeim miður góðu afleiðingum sem þessi nýju lög um þjóðgarðinn myndu hafa á framkvæmd minjavörslu. Fyrri umsagnir um Hálendisþjóðgarð og Þjóðgarðastofnun, sem Minjastofnun hefur gefið, fylgja því með þessari umsögn til fróðleiks sem fylgiskjöl. Rétt er samt að draga fram hér nokkur atriði sem Minjastofnun vill vekja sérstaka athygli á.

- Það er óásættanlegt að ekki komi skýrt fram í lögum um Hálendisþjóðgarð að lög um menningarminjar nr. 80/2012 gildi um minjar og menningarlandslag innan þjóðgarðsins. Annað gæti skapað óvissu um hvor lögin væru rétthærri innan þjóðgarðsins.
- Það er óásættanlegt að í frumvarpinu er Minjastofnun meðhöndluð sem áheyrnarfulltrúi í málum sem hún hefur ákvörðunarvald um á sama tíma og áhugamannafélög taka ákvarðanir um þau mál sem lúta framkvæmdavaldi Minjastofnunar.
- Nauðsynlegt er að fulltrúar Minjastofnunar sitji í stjórnum og ráðum þjóðgarðsins til að tryggja fullt samráð og stytta boðleiðir við yfirstjórn menningarminja í landinu. Þannig er hægt að tryggja að lögum um menningarminjar sé framfylgt í þjóðgarðinum. Það getur ekki verið hlutverk stjórnar og ráða þjóðgarðsins að taka neinar stefnumarkandi ákvarðanir um menningarminjar. Minjastofnun þarf sína aðila í stjórn og ráðum á forsendum menningarminjanna og umboðs síns frá mennta- og menningarmálaráðuneyti eins og það er skilgreint í lögum sem Alþingi setti árið 2012.

Hér á eftir verða taldar upp ítarlegri athugasemdir sem Minjastofnun Íslands telur rétt að vekja sérstaka athygli á:

1. Ef frumvarpið verður samþykkt óbreytt er verið að skapa óvissu um vernd og stjórnsýslu minjavörslu á um 30% landsins og flækja með því verulega framkvæmd laga um menningarminjar nr. 80/2012. Það að lagafrumvarpið teygir sig inn í minjavörsluna mun valda hættu á valdþurrð sem mun skaða minjavernd á Íslandi. Til að komast hjá þessum vanda þyrfti að setja inn ákvæði í lögin sem væri eitthvað á þessa leið:

Menningarminjar.

Um menningarminjar og menningarlandslag innan þjóðgarðsins gilda lög um menningarminjar, nr. 80/20120. Minjastofnun Íslands annast verndun og vörslu menningarminja í landinu öllu ***og fer með ákvörðunarvald í málefnum sem varða menningarminjar og menningarlandslag.***

Orðalag þarf að vera skýrt svo ekki skapist vafi á að allar ákvarðanir er varða menningarminjar skulu teknar af Minjastofnun Íslands sem er sú stofnun sem fer með stjórnsýslu menningarminja.

2. Svo virðist sem horft hafi verið til Norður Ameríku þegar frumvarpið var samið. Hérlendis byggir minjavarsla hins vegar á rótgróinni evrópskri hefð. Auk þess hefur minjavarslan á Íslandi þróast töluvert frá því að hún var skilin frá Þjóðminjasafni Íslands fyrir 20 árum. Starfsfólk Minjastofnunar Íslands hefur yfirburðaþekkingu á málaflokknum og hefur átt í náinni samvinnu við systurstofnanir í Evrópu allan þann tíma. Starfsfólkið hefur m.a. unnið stefnu á vegum Evrópuráðsins um minjavernd í Evrópu á 21. öldinni (European Heritage Strategy for the 21st Century: https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/strategy-21). Það hefur í áratugi setið í stjórnum og nefndum evrópskra samtaka og forstöðumanna minjastofnana í Evrópu. Svo sem European Heritage Heads Forum

(https://www.ehhf.eu/) og European Archaeological Council (https://www.-europae-archaeologiae-consilium.org/) og verið virk í samstarfi og verkefnum forstöðumanna minjastofnana á Norðurlöndunum, norrænnu ráðherra-nefndarinnar og ICOMOS, sem eru frjáls félagasamstök og ráðgjafar UNESCO um menningarminjar.

3. Vernd menningarminja hefur mun lengri hefð á Íslandi en náttúruverndin. Á undanförnum árum hefur náttúruverndin haft meiri byr en minjavernd. Það er einfaldlega engin ástæða til þess að eyðileggja þekkingu og reynslu á minjaverndinni með því að setja lög í fljótfærni þar sem afleiðingar þeirra fyrir samfélagið hafa ekki verið hugsaðar að fullu.

4. Minjastofnun Íslands hefur lengi átt fulltrúa í ráðgjafarnefnd Þjóðgarðins Snæfellsjökuls og í Breiðafjarðarnefnd, vegna minja á þessum svæðum, og átt í mjög góðu samstarfi þar. Stjórnirnar þar eru ekki að taka ákvarðanir um menningarminar heldur tryggir þessa seta fullt samráð milli stofnananna og styttri boðleiðir. Fulltrúar minjavörslunnar fengu aldrei aðkomu að Vatnajökulsþjóðgarði og hafa starfsmenn þar unnið verkefni sem hafa haft neikvæð áhrif á minjar án þess að ræða við Minjastofnun.

5. Í lögum um menningarminjar nr. 80/2012 er lögð áhersla á samvinnu við náttúrugeirann (Umhverfisstofnun) þegar fjallað er um blandaðar minjar, þ.e. menningarminjar sem teljast einnig til náttúruminja. Náttúrugeirinn virðist hins vegar hafa misskilið þessa lagagrein á þá vegu í sínum lögum að sá geiri ætti að sinna stjórnsýslu menningarminja á náttúruverndarsvæðum.

6. Í umfjöllun um stjórn Hálendisþjóðgarðs í kafla II eru taldir upp aðilar sem tilnefna skulu fulltrúa í stjórn hans. Athygli vekur að enginn þessara samtaka hafa sérstaklega með menningu og menningarminjar að gera þrátt fyrir að yfirlýst markmið Hálendisþjóðgarðs sé að vernda náttúru og menningarminjar. Hlutverk stjórnar er m.a. að móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við 3. gr. frumvarpsins. Ekki er hægt að sjá að slíkt sé mögulegt án aðkomu Minjastofnunnar sem fer með ákvörðunarvald í málefnum menningarminja.

7. Gert er ráð fyrir að á hverju rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs verði eitt umdæmisráð skipað af ráðherra og eiga þar sæti 9 fulltrúar. Fulltrúar þessir eru tilnefndir sameiginlega af sveitarfélögum auk þess sem útivistarsamtök, umhverfisverndarsamtök, bændasamtök Íslands og ferðaþjónustusamtök tilnefna hver sinn fulltrúa. Gert er ráð fyrir að fulltrúar Minjastofnunar Íslands sitji fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan rekstrarsvæðisins og séu áheyrnarfulltrúar. Hvernig og hver eigi að meta hvenær tilefni er til að kalla inn fulltrúa Minjastofnunar kemur ekki fram. Á því svæði sem Hálendisþjóðgarður á að ná yfir eru ekki eingöngu friðlýstar menningarminjar heldur einnig tugir þúsunda aldursfriðaðra menningarminja, þ.e. minja sem eru 100 ára og eldri, auk yngri menningarminja og menningarlandslags sem geta haft mikla þýðingu og hátt varðveislugildi fyrir umhverfið og samfélagið í kring og einnig á landsvísu. Reynslan sýnir að ekki er alltaf augljóst frá upphafi hvaða ákvarðanir og framkvæmdir munu hafa áhrif á menningarminjar. Hafa starfsmenn Minjastofnunar stundum orðið varir við að innan þjóðgarða hafi menn farið fram úr sér í framkvæmdum sem hafa áhrif á minjar án þess að erindi hafi borist til stofnunarinnar. Í ljósi þess að eitt helsta markmið Hálendisþjóðgarðs er verndun minja er augljóst að fulltrúi Minjastofnunar verður að hafa fasta setu í umdæmisráðum. Minjastofnun rekur skrifstofur um allt land og þar starfa sérfræðingar sem hafa reynslu og þekkingu á

menningarminjum og lagaumhverfi þeirra. Ekki er hægt að fela það fólki úr pólítísku umhverfi eða atvinnu- og áhugamannasamtökum úr umhverfisgeiranum og ferðaþjónustu að taka ákvarðanir um hvenær málefni varði menningarminjar eða falli undir lög um menningarminjar. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að umdæmisráð á að hafa umsjón með gerð tillögu að stefnu, gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir viðkomandi rekstrarsvæði, veita umsögn um drög að atvinnustefnu og önnur málefni sem ástæða þykir til að bera undir ráðið auk þess að fjalla um umsóknir um leyfi til nýtingar lands og landsréttinda. Allt eru þetta mál sem varða minjar og minjavörslu með einum eða öðrum hætti.

8. Að lokum er rétt að benda á að lög um Hálendisþjóðgarð munu hafa áhrif á og skapa óvissu um framkvæmd laga um menningarminjar með margvíslegum hætti. Of langt mál yrði að telja upp allar þær flækjur sem geta skapast. Nefna má sem dæmi að í lögum um menningarminjar er gerður greinarmunur á *aldursfriðuðum* minjum (100 ára og eldri) og *friðlýstum* minjum, sem njóta ríkari verndar (en það er mennta- og menningarmálaráðherra sem friðlýsir). Spyrja má hvaða verndarstöðu myndu menningarminjar hafa innan hins friðlýsta þjóðgarðs? Eru þær þar með *friðlýstar* eða erum við komin með nýjan verndarflokk menningarminja? Myndu ákvæði laga um menningarminjar gilda um þær, eins og þær væru *friðlýstar*? Er það þá ekki lengur mennta- og menningarmálaráðherra sem friðlýsir? Um þetta er fjallað ítarlega í fylgiskjali um frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun (fylgiskjal 2).

Annað dæmi mætti taka af veitingu leyfa til fornleifarannsókna. Hver mun gefa leyfi til fornleifarannsókna innan þjóðgarðsins? Samkvæmt gildandi lögum er það Minjastofnun Íslands sem veitir slík leyfi og hefur eftirlit með framkvæmd þeirra. Hér mun flækjustigið augljóslega aukast.

Þriðja dæmið sem mætti nefna snertir stefnumótun og verndaráætlanir. Samkvæmt gildandi lögum á Minjastofnun að móta stefnu um vernd menningarminja innan þjóðgarða sem annars staðar. Mikilvægt er að tryggja fullt samráð um mótun slíkrar stefnu við þjóðgarðsins þannig að stefna, verndaráætlanir- og stjórnunaráætlanir Hálendisþjóðgarðs og Minjastofnunar gangi ekki hverjar gegn annarri. Þetta er hægt að tryggja með aðkomu Minjastofnunar að stjórn þjóðgarðsins og umdæmisráðum.

Fjórða atriðið sem mætti nefna er að ýmis viðfangsefni/álitamál sem falin eru Hálendisþjóðgarði í frumvarpinu er hlutverk Minjastofnunar samkvæmd gildandi lögum um minjavernd. Þar mætti nefna samning verk- og fjárhagsáætlana um viðhald friðlýstra minja (Lög um menningarminjar, 21. gr.). Gerð friðlýsingaskilmála (Lög um menningarminjar, 19. gr.) og gerð verndaráætlanna. Hér þarf með einhverjum hætti að tryggja virkt samstarf um framkvæmdina.

Einnig mætti nefna ýmsar spurningar og óvissu sem vakna um rannsóknar- og eftirlitshlutverk Minjastofnunar með menningarminjum innan þjóðgarðsins. Í 21. gr. laga um menningarminjar segir: "Minjastofnun Íslands gerir nauðsynlegar ráðstafanir til verndar fornleifum, viðhalds eða endurbóta, en áður skal gera landeiganda eða ábúanda viðvart um þær. Ef nauðsyn krefur lætur Minjastofnun Íslands rannsaka fornleifar með uppgreftri eða á annan hátt." Minjastofnun hefur sem sagt heimild til að gera það sem gera þarf til verndar fornleifum, m.a. með uppgreftri, og þarf í raun aðeins að láta landeiganda vita (þarf í raun ekki leyfi hans). Minjastofnun á ekki að þurfa leyfi annarrar ríkisstofnunar til að sinna

lögbundnum skyldum sínum á stórum hluta landsins. Hins vegar er sjálfsagt og nauðsynlegt að tilkynna eða hafa samráð um hugsanlegar rannsóknir.

Svo mætti spyrja um miðlunarhlutverk Minjastofnunar, en í lögum um menningarminjar segir í 22. gr.: "Minjastofnun Íslands skal sjá til þess að friðlýstar fornleifar eða minjastaðir séu auðkennd með sérstökum merkjum. Upplýsingaskilti eða aðrar merkingar við friðlýstar fornleifar skulu vera í samræmi við reglur sem stofnunin setur og skal staðsetning þeirra vera háð samþykki stofnunarinnar. Minjastofnun Íslands er heimilt að fjarlægja skilti eða aðrar merkingar sé gerð þeirra og staðsetning ekki í samræmi við reglur sem stofnunin setur og kynnir". Þetta gildir innan þjóðgarða sem annars staðar.

Hér hefur aðeins verið tæpt á fáu einu varðandi ýmis atriði sem stangast beinlínis á við framkvæmd laga um menningarminjar. Ljóst er að hér er á ferðinni stefnubreyting á sviði minjavörslu sem er lítt ígrunduð og myndi skapa stórkostlega réttaróvissu um málaflokkinn og skerða lögbundið hlutverk undirstofnunar mennta- og menningarmálaráðuneytisins, þ.e. Minjastofnunar Íslands varðandi vernd, eftirlit, kynningu, rannsóknir, innviðauppbyggingu og aðgengismál að minjastöðum.

Virðingarfyllst,

Kristín Huld Sigurðardóttir — Þór Hjaltalín

Kristín Huld Sigurðardóttir
Forstöðumaður

Þór Hjaltalín
Sviðsstjóri minjavarðasviðs

Fylgiskjöl:

1. *Hálendisþjóðgarður. Umsögn Minjastofnunar Íslands 21. janúar 2020*
2. *Þjóðgarðastofnun og þjóðgarðar. Umsögn Minjastofnunar Íslands 22. janúar 2020*

Minjastofnun Íslands

The Cultural Heritage Agency of Iceland

Suðurgata 39
101 Reykjavík

(354) 570 13 00

postur@minjastofnun.is
www.minjastofnun.is

Kennitala: 440113-0280

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík 21. janúar 2020
*MÍ*202001-0052/0.01/ I.S.K.

Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Minjastofnun Íslands hefur nú til umsagnar drög að frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð sem kynnt voru í samráðsgátt Stjórnarráðsins og dagsett 18. desember 2019. Áður hafa verið kynntar í samráðsgátt stjórnvalda hugmyndir nefndar að einstökum þáttum Hálendisþjóðgarðs og áform um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð sem Minjastofnun hefur fjallað um og gert athugasemdir við.

Á Íslandi eru í fullu gildi lög um menningarminjar nr. 80/2012. Minjastofnun Íslands annast framkvæmd minjavörslunnar samkvæmt þeim lögum og mun stofnun Hálendisþjóðgarðs hafa veruleg áhrif á starfsemi stofnunarinnar.

Minjastofnun Íslands vekur athygli á ekkert samráð var haft við stofnunina meðan á vinnu tveggja nefnda um Hálendisþjóðgarð stóð yfir. Stofnunin vakti athygli á því innan umhverfis- og auðlindaráðuneytis, en þrátt fyrir það voru fulltrúar hennar aldrei boðaðir á fundi nefndanna heldur var þeim gefin kostur á að koma með umsagnir eins og hver annar þjóðfélagsþegn og sækja kynningarfundi sem ætlaðir voru almenningi.

Minjastofnun Íslands lítur svo á að stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands geti orðið til heilla fyrir náttúruvernd og gagnast minjavörslu í landinu ef vel er að verki staðið. Allar breytingar á lögum, reglum og verklagi í þá átt þarf hins vegar að vinna með virkri aðkomu Minjastofnunar og mennta- og menningarmálaráðuneytis. Mikilvægt er að vel sé staðið að slíkri framkvæmd og að hún verði í samræmi við stefnu stjórnvalda í báðum málaflokkum og að öll aðkoma þjóðgarða að minjavernd sé unninn í náinni samvinnu við lögbundin yfirvöld minjaverndar í landinu.

Koma þarf skýrt fram í lagafrumvarpi um Hálendisþjóðgarð að um menningarminjar og menningarlandslag gildi lög um menningarminjar nr. 80/2012 og skal ávallt farið eftir þeim þegar fjallað er um menningarminjar og menningarlandslag. Minjastofnun telur nauðsynlegt að bætt verði við grein sambærilegri grein 22 sem finna má í drögum að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða en þó með þeim breytingum sem Minjastofnun telur nauðsynlegar í umsögn sinni um það frumvarp og hún verði sem hér segir:

22. gr.
Menningarminjar

„Um menningarminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar nr. 80/2012. Hálendisþjóðgarður skal gera Minjastofnun Íslands viðvart þegar fjallað er um menningarminjar. Lög um menningarminjar ganga framar lögum um Hálendisþjóðgarð þegar fjallað er um menningarminjar og menningarlandslag“

Orðalag þarf að vera skýrt svo ekki skapist vafi á að allar ákvarðanir er varða menningarminjar skulu teknar af Minjastofnun Íslands sem er sú stofnun sem fer með stjórnsýslu þeirra. Minjastofnun Íslands er því ekki umsagnaraðili fyrir Hálendisþjóðgarð heldur fer hún með ákvörðunarvald í málefnum menningarminja og menningarlandslags.

Í umfjöllun um stjórn þjóðgarðs í kafla II eru taldir upp aðilar sem tilnefna fulltrúa í stjórnina. Athygli vekur að engir þeirra hafa sérstaklega með menningu og menningarminjar að gera þrátt fyrir að yfirlýst markmið Hálendisþjóðgarðs sé að vernda náttúru og menningarminjar. Hlutverk stjórnar er m.a. að móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við 3. gr. Ekki er hægt að sjá að slíkt sé mögulegt án aðkomu Minjastofnunar sem fer með ákvörðunarvald í málefnum menningarminja og hefur það lögbundna hlutverk að móta stefnu um menningarminjar á Íslandi (sjá lög um menningarminjar nr. 80/2012 7.gr. og 11.gr.). Í ljósi þess að náið samstarf þarf að vera milli Hálendisþjóðgarðs og Minjastofnunar Íslands telur Minjastofnun nauðsynlegt að fulltrúi stofnunarinnar sitji í stjórn þjóðgarðsins. Nú þegar sitja starfsmenn Minjastofnunnar í Breiðafjarðarnefnd og ráðgjafarnefnd þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og reynist það fyrirkomulag vel.

Gert er ráð fyrir að á hverju rekstarsvæði Hálendisþjóðgarðs verði eitt umdæmisráð skipað af ráðherra og eiga þar sæti 9 fulltrúar. Fulltrúar þessir eru tilnefndir sameiginlega af sveitarfélögum auk þess sem útivistarsamtök, umhverfisverndarsamtök, Bændasamtök Íslands og ferðaþjónustusamtök tilnefna hver sinn fulltrúa. Gert er ráð fyrir að fulltrúar Minjastofnunar Íslands sitji fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan rekstrarsvæðisins. Hvernig og hver eigi að meta hvenær tilefni sé til að kalla inn fulltrúa Minjastofnunar kemur ekki fram. Á því svæði sem Hálendisþjóðgarður á að ná yfir eru ekki eingöngu friðlýstar menningarminjar heldur einnig tugir þúsunda aldursfriðaðra menningarminja auk yngri menningarminja sem geta haft mikla þýðingu og hátt varðveislugildi fyrir umhverfið og samfélagið í kring og á landsvísu. Reynslan sýnir að ekki er alltaf augljóst frá upphafi hvaða ákvarðanir og framkvæmdir muni hafa áhrif á menningarminjar. Hafa starfsmenn Minjastofnunar oft orðið varir við að innan þjóðgarða hafi menn farið fram úr sér í framkvæmdum sem hafa áhrif á menningarminjar án þess að erindi hafi borist til stofnunarinnar. Í ljósi þess að eitt af helstu markmiðum Hálendisþjóðgarðs er verndun

menningar og minja þykir Minjastofnun nauðsynlegt að fulltrúi Minjastofnunar hafi fasta setu í umdæmisráðum. Minjastofnun rekur skrifstofur um allt land og þar er starfsfólk með sérþekkingu á menningarminjum og lagaumhverfi þeirra og mikla þekkingu á menningarminjum á sínu landsvæði. Ekki er hægt að fela það áhugafólki um minjavernd að taka ákvarðanir um hvenær málefni varði menningarminjar eða falli undir lög um menningarminjar. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að umdæmisráð á að hafa umsjón með gerð tillögu að stefnu, gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir viðkomandi rekstrarsvæði, veita umsögn um drög að atvinnustefnu og önnur málefni sem ástæða þykir til að bera undir ráðið auk þess að fjalla um umsóknir um leyfi til nýtingar lands og landsréttinda. Allt eru þetta mál sem varða minjar og minjavörslu með einum eða öðrum hætti.

Í III. kafla er til umfjöllunar starfsemi í þjóðgarðinum og landnýting. Minjastofnun Íslands bendir á að hefðbundnar nytjar eru hluti af menningu svæðisins og menningarlandslagi. Skal umfjöllun um slíka nýtingu og umferð tengdri henni unnin í samráði við Minjastofnun Íslands. Öll starfsemi, landnýting og þjónusta á svæði Hálendisþjóðgarðs sem getur haft áhrif á menningarminjar er háð leyfi Minjastofnunar Íslands.

Minjastofnun Íslands bendir á að samhliða stofnun Hálendisþjóðgarðs sé nauðsynlegt að gert sé ráð fyrir auknu fjármagni til stofnunarinnar. Minjastofnun fer með minjavörslu á landinu öllu þar með talið fyrirhuguðu þjóðgarðssvæði. Minjastofnun Íslands hefur nú þegar þurft að verja miklum tíma í vinnu vegna friðlýsinga og verndunaráforma á vegum Umhverfisstofnunar og umhverfis- og auðlindaráðuneytis á sama tíma og hún hefur þurft að sleppa og velta mikilvægum og nauðsynlegum verkefnum á undan sér vegna fjárskorts. Ekki hefur verið gert ráð fyrir auknu fjármagni til stofnunarinnar af hálfu yfirvalda í tengslum við þessa vinnu sem er til komin vegna áherslu á friðlýsingar. Ljóst er að útgjöld Minjastofnunar og vinnuálag muni aukast verulega með stofnun þjóðgarðs. Er því nauðsynlegt að efla Minjastofnun Íslands eigi að vera hægt að uppfylla markmið þjóðgarðsins um verndun menningarminja.

Virðingarfyllst,

Kristín Huld Sigurðardóttir
Forstöðumaður

Inga Sóley Kristjönudóttir
Verkefnastjóri

Minjastofnun
Íslands

The Cultural
Heritage Agency
of Iceland

Suðurgötu 39
101 Reykjavík

(354) 570 13 00
www.minjastofnun.is
Kennitala: 440113-0280

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

22. janúar 2020
*MÍ*202001-0054 / Þ.H.

Frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða
(Drög 18. desember 2019)

Umsögn Minjastofnunar Íslands

Minjastofnun Íslands hefur nú til umsagnar frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sem er til kynningar hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Umsögnin sem hér birtist byggist á þeim frumvarpsdrögum sem sett voru inn í samráðsgátt Stjórnarráðsins 18. desember 2019. Minjastofnun Íslands hefur áður gert ítarlegar og alvarlegar athugasemdir við fyrri frumvarpsdrög sem kynnt voru sumarið 2018. Í greinargerð með frumvarpinu nú segir hvernig athugasemdum Minjastofnunar hefur verið mætt, en þar segir á bls. 27:

> Í umsögn Minjastofnunar voru athugasemdir gerðar við skörun frumvarpsins við lög um menningarminjar, nr. 80/2012. Í ljósi þeirra athugasemda hefur ákvæði um menningarminjar verið bætt inn í III. kafla frumvarpsins þar sem skýrt er kveðið á um að um menningarminjar fari samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar. Sambærilegu ákvæði hefur einnig verið bætt við breytingar á lögum um náttúruvernd til að tryggja aðkomu Minjastofnunar þegar um er að ræða önnur friðlýst svæði en þjóðgarða. Þá er kveðið á um að við umfjöllun um menningarminjar innan þjóðgarðs eigi ávallt að leita til Minjastofnunar en sú stofnun fer með eftirlit með framkvæmd laga um menningarminjar. Ekki er ætlunin að frumvarp þetta breyti ákvæðum laga um menningarminjar eða færi verkefni frá þeirri stofnun en ráðuneytið bendir á að samkvæmt gildandi lögum um náttúruvernd skal líta til mikilvægis svæðis í menningar-legu eða sögulegu tilliti þegar landsvæði er friðlýst sem þjóðgarður. Þá var markmið með stofnun Vatnajökulsþjóðgarðarðs meðal annars að vernda náttúru svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar auk þess að gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru og sögu svæðisins. Í frumvarpinu er að auki víða vísað til menningarminja, svo sem í ákvæðum laganna um stjórnunar- og verndaráætlun, ákvæði um bann við spjöllum og raski og ákvæði um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgarðinum.

Þrátt fyrir þetta hefur Minjastofnun enn verulegar og alvarlegar athugasemdir við fyrirliggjandi frumvarp, enda teljum við að 22. gr. frumvarpsins, nái ekki þeim markmiðum sem að var stefnt og verður komið betur að því. Heilt yfir mun frumvarp þetta, verði það

að lögum eins og það stendur nú, hafa veruleg áhrif á starfsemi Minjastofnunar Íslands og framkvæmd minjavörslu í landinu.

Hlutverk Minjastofnunar
samkvæmt lögum um menningarminjar nr. 80/2012

Í tilvitnaðri greinargerð segir að Minjastofnun sé stofnun sem „fer með **eftirlit** með framkvæmd laga um menningarminjar". Ekki er vel ljóst hvað átt er við hér, en stofnunin fer einfaldlega með stjórnsýslu minjamála í landinu og framkvæmd laga um menningarminjar í umboði menntamálaráðherra. Frumvarpið ber þess víða merki að ekki er réttur skilningur á hlutverki Minjastofnunar við stjórnsýslu málaflokksins. Í athugasemdum þessum verður það skýrt betur til að fyrirbyggja að tvær stofnanir kunni að taka ákvarðanir um menningarminjar. Þannig að rétt er að hafa nokkurn inngang að því, hvert hlutverk Minjastofnunar Íslands er samkvæmt lögum.

Minjastofnun Íslands er stjórnsýslustofnun sem heyrir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Stofnunin starfar skv. lögum um menningarminjar nr. 80/2012 og hefur forstöðumanni ekki verið tjáð af sínu fagráðuneyti um neinar fyrirhugaðar breytingar á næstunni á starfsemi stofnunarinnar.

Minjastofnun stýrir allri vinnu og tekur ákvarðanir og veitir leyfi varðandi jarðfastar menningarminjar þ.e. fornleifar, mannvirki, hús, menningarlandslag og sögustaði auk minja í sjó út að aðlæga beltinu. Undir fornleifarnar falla m.a. götur og gamlar leiðir, vörður, vöð, varir og kennileiti þeirra. Minjastofnun Íslands er ekki aðeins umsjónar- og eftirlitsstofnun. Hún stýrir framkvæmd laga um menningarminjar nr. 80/2012, tekur allar þær stjórnsýsluákvarðanir sem snertir minjar og ber öðrum að fara eftir ákvörðunum stofnunarinnar.

Meðal verkefna (sjá t.d. 11. gr. laga um menningarminjar) Minjastofnunar Íslands eru nokkur þau sem er verið að fela stjórnum og umdæmaráðum í frumvarpi um Þjóðgarðastofnun, þjóðgarða og Hálendisþjóðgarð. Með frumvörpum um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða og Hálendisþjóðgarð og ákvæðunum i frumvarpsdrögunum um friðlýsingar, verndaráætlanir, stjórnunarstefnur, leyfisveitingar vegna rannsókna minja og menningarlandslags og fleira er í raun verið að teygja sig inn á starfssvið annarrar stofnunar á um 40% landsins.

Allar minjar 100 ára og eldri eru friðaðar og auk þess hefur minjavarslan í gegnum tíðina friðlýst fjölda minjastaða. Þeirra á

meðal menningarminjarnar á Þingvöllum sem voru friðlýstar 1927, þ.e. árið áður en Þingvallaþjóðgarður var stofnaður. Upphaflega átti einungis að stofna hann til að vernda þingstaðinn en á síðari stigum var ákveðið að útvíkka friðunina þannig að náttúrufegurð Þingvallasveitar var tekin inn. Í lok þriðja áratugar 20. aldar voru friðlýstir mörg hundruð menningarminjastaðir á Íslandi. Nú eru þeir rúmlega 850 og fjöldi einstakra minja innan þeirra eru nokkur þúsund. Margir friðlýstu staðanna eru innan þess svæðis sem Þjóðgarðastofnun á að stýra og þjóðgarðar landsins eiga að ná yfir. Þar eru einnig tugir þúsunda friðara fornleifa sem virðast hafa gleymst í umræðunni.

Þrátt fyrir þessa staðreynd var Minjastofnun haldið utan við alla vinnu við gerð frumvarpa um Þjóðgarðastofnun, þjóðgarða og Hálendisþjóðgarð. Rödd stofnunarinnar fékk ekki að heyrast á fundum, rödd sem hefði getað skýrt margt og einfaldað flækjustigið sem er í frumvörpum um Þjóðgarðastofnun, þjóðgarða og Hálendis-þjóðgarð.

22. grein frumvarpsins og valdmörk stofnana

Eins og fram kemur í tilvitnaðri greinargerð hér að ofan, þá var brugðist við fyrri athugasemdum Minjastofnunar (dagsettar 7. september 2018) við frumvarpið sem kynnt var haustið 2018. Það var gert með því að setja inn ákvæði. Ákvæðinu var ætlað að taka af allan vafa um að lög um menningarminjar stæðu lögum um Þjóðgarðastofnun framar þegar um menningarminjar og menningarlandslag innan þjóðgarða og friðlýstra svæða væri að ræða. Við það tækifæri voru fulltrúar Minjastofnunar kallaðir á fund í umhverfis-og auðlindaráðuneyti, þar sem þeim var tjáð af embættismönnum að þeim væri ljóst að Minjastofnun færi með stjórnsýslu minjavörslu á Íslandi. Eftir fundinn fengum við sendar tillögur til úrbóta frá Sigríði Svönu Helgadóttur lögfræðingi ráðuneytisins, þar sem ný grein (skjal dagsett 18. janúar 2019) var sett inn í frumvarpið og var svohljóðandi:

26. gr.
Menningarminjar.
Um menningarminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar, nr. 80/2012. Þegar Þjóðgarðastofnun fjallar um menningarminjar innan þjóðgarðs skal ávallt leita til Minja-stofnunar Íslands sem annast verndun og vörslu menningarminja í landinu.

Í greinargerð var svo settur inn eftirfarandi texti:

Um 26. gr.
Í 26. gr. frumvarpsins er ákvæði sem ekki er til staðar í náttúruverndarlöggjöf eða löggjöf um þjóðgarða. Um er að ræða ákvæði sem fjallar um menningarminjar innan þjóðgarðs. Í ákvæðinu kemur skýrt fram að um menningarminjar fari samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar nr. 80/2012 og að ávallt skuli leita til Minjastofnunar þegar fjallað er um menningarminjar innan þjóðgarðs. Er talið nauðsynlegt að kveða skýrt á um aðkomu Minjastofnunar að menningarminjum innan þjóðgarðs og að ekki sé ætlunin að ákvæði frumvarpsins breyti ákvæðum laga um menningarminjar eða eftirliti með þeim. Lagt er til að sambærilegt ákvæði verði sett inn í lög um náttúruvernd sem mun þá gilda um önnur náttúruverndarsvæði en þjóðgarða.

Umrætt ákvæði er nú komið breytt inn í frumvarpsdrögin sem grein 22, og hljóðar svona:

22. gr.
Menningarminjar.
Um menningarminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar, nr. 80/2012. Þegar Þjóðgarðastofnun fjallar um menningarminjar innan þjóðgarðs skal **leita umsagnar** Minjastofnunar Íslands sem annast verndun og vörslu menningarminja í landinu.

Ekki er vel ljóst hvað veldur þessari breytingu frá því sem kynnt var, en ljóst er að hún er ekki til bóta. Með hliðsjón af því hvernig 22. gr. frumvarpsins er orðuð er unnt að skilja hana þannig að um hlutverkabundna valdmörkun sé að ræða. Þar er kveðið á lögbundna álitsumleitan en meginreglan er sú að slík umsögn er ekki bindandi fyrir stjórnvaldið við úrlausn máls nema svo sé fyrir mælt í lögum.

Með þessu er verið er að kynna frumvarp, þar sem stjórnsýslustofnun minjavörslu á Íslandi á að fara að veita umsagnir um mál sem Þjóðgarðastofnun og þjóðgarðar kalla eftir (22 gr. og sömuleiðis 42 gr.). Það að eitt stjórnvald leiti umsagnar annars stjórnvalds merkir ekki að umsögnin sé bindandi fyrir stjórnvaldið við úrlausn málsins nema svo sé fyrir mælt í lögum. Orðalag þessara ákvæða er ekki nægilega skýrt með vísan til markmiða þeirra. Ákvæðunum er ætlað að taka af allan vafa um að lög um menningarminjar gildi þegar teknar eru ákvarðanir um menningarminjar innan þjóðgarða. Það er nauðsynlegt að lagfæra báðar þessar greinar þannig að ekki fari á milli mála að „umsagnir“ Minjastofnunar séu bindandi fyrir Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Eins og fram kemur í riti Páls Hreinssonar: Stjórnsýsluréttur málsmeðferð (CODEX 2013), bls. 209, byggir verkaskiptingin á milli stjórnvalda m.a. á málefnalegum valdmörkum. Stjórnvaldi eru fengin verkefni vegna þeirrar sérfræðimenntunar og reynslu sem starfsmenn þess búa yfir. Þar vinnur fólk sem er best í stakk búið til þess að afgreiða mál á hlutaðeigandi málefnasviði á faglegan og skilvirkan hátt. Þekking um minjavörslu er hjá Minjastofnun og því ekki í samræmi við málefnaleg valdmörk að sérfræðingar í náttúrvernd, frjáls félagasamtök og sveitarstjórnafólk taki ákvörðun um menningarminjar en ekki Minjastofnun.

Minjastofnun veitir ekki annarri ríkisstofnun umsagnir um ákvarðanir þeirrar stofnunar um mál er snerta menningarminjar sem er undir stjórnsýslu Minjastofnunar. Hún tekur ákvarðanir samkvæmt lögum nr. 80/2012. Í 1. mgr. 21. gr. laga um meningarminjar nr. 80/2012 segir:

Fornleifum, sbr. 3. mgr. 3. gr., jafnt þeim sem eru friðlýstar sem þjóðminjar og þeim sem njóta friðunar í krafti aldurs, má enginn, hvorki landeigandi, ábúandi, framkvæmdaraðili né nokkur annar, spilla, granda eða breyta, hylja, laga, aflaga eða flytja úr stað nema með leyfi Minjastofnunar Íslands.

Það er tillaga Minjastofnunar Íslands að 22. gr. verði breytt þannig að hún verði sem hér segir:

„Um menningarminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar nr. 80/2012. Þjóðgarðastofnun skal gera Minjastofnun Íslands viðvart þegar fjallað er um menningarminjar. Lög um menningarminjar ganga framar lögum um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða þegar fjallað er um menningarminjar og menningarlandslag“

Með þessu ættu þau markmið sem rædd voru á fundi stofnunarinnar með umhverfis- og auðlindaráðuneyti að nást fram. Þetta þyrfti þá einnig að leiðréttast þar sem það á við, eins og í lögum um náttúruvernd, sbr. 42. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um breytingar á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013. Þar stendur:

Í 2. mgr. b-liðar 1. tölul. 42. gr. frumvarpsins (bls. 16) segir:

2. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þegar Þjóðgarðastofnun, við starfrækslu stjórnsýsluhlutverks síns samkvæmt ákvæði þessu, fjallar um menningarminjar innan náttúruverndarsvæða, skal stofnunin ávallt leita til Minjastofnunar Íslands sem annast verndun og vörslu menningarminja í landinu, sbr. lög um menningarminjar.

Minjastofnun gerir verulegar athugasemdir við þessa grein. Minjastofnun er sú stjórnsýslustofnun sem falið hefur verið að taka ákvarðanir varðandi minjar landsins. Minjastofnun annast ekki bara verndun og vörslu menningarminja í landinu eins og hér er haldið fram.

Eðlilegt að hér standi: **Um menningarminjar fer samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar, nr. 80/2012. Minjastofnun Íslands fer með stjórnsýslu menningarminja og menningarlandslags innan náttúruverndarsvæða samkvæmt lögum um menningarminjar. Þjóðgarðastofnun skal leita samþykkis þeirrar stofnunar hvað varðar öll mál tengd menningarminjum og menningarlandslagi innan náttúruverndarsvæða.**

Skörun ýmissa greina frumvarpsins við lög um menningarminjar

Í 2. gr. frumvarpsins er fjallað um friðlýsingar, en þar segir að friðlýsa megi sem þjóðgarð „stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag eða eru mikilvæg í **menningarlegu eða sögulegu tilliti**". Og áfram segir: „friðlýsing skal miða að því að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, **landslag og menningarminjar**".

Í lögum um menningarminjar er gerður greinarmunur á *aldursfriðuðum* fornleifum (þ.e. allar minjar eldri en 100 ára) og *friðlýstum* minjum, en það er ráðherra sem friðlýsir að tillögu Minjastofnunar Íslands og um þær minjar gilda strangari verndarákvæði í lögunum og flokkast þær sem *þjóðminjar*. Friðlýsa má stór svæði, eða menningarlandslag og er ein slík friðlýsing í undirbúningi fyrir fornbyggðina í Þjórsárdal. Á sama tíma er í undirbúningi friðlýsing ýmissa náttúruvætta í Þjórsárdal sem Umhverfisstofnun vinnur að, en þar er um að ræða Gjána, fossana og gervigíga í miðjum dal. Um er að ræða sama svæði, nema að menningarlandslagið er heldur stærra. Hér er því um að ræða tvær sjálfstæðar friðlýsingar með sitthvorum skilmálunum og í framhaldinu verða gerðar tvær verndaráætlanir, um menningarlandslagið annarsvegar og náttúruna hins vegar. Þetta kallar vitaskuld á mjög náið og virkt samstarf þessara tveggja stofnana, enda væri það óásættanlegt að stofnun sem hefur fyrst og fremst með verndun náttúrunnar að gera og hefur ekki þá þekkingu sem þarf á minjavernd eða lögum um menningarminjar væri sett í það verkefni að hafa forystu um friðlýsingu svæðis sem er fyrst og

fremst friðlýst minjasvæði. Slíkar friðlýsingar menningarlandslags gætu auðvitað komið upp hvar á landinu sem er, jafnvel innan þjóðgarða eða friðlýstra náttúrusvæða, með sér skilmálum og verndaráætlunum fyrir menningarlandslagið og hugsanlega samráðshópum um stjórn svæðisins.

Varðandi 2. gr. frumvarpsins, þar sem gert er ráð fyrir að friðlýsa megi landslag sem er mikilvægt í „menningarlegu eða sögulegu tilliti" og hefur að markmið að vernda menningarminjar, þá vaknar spurningin hver hefur frumkvæði að slíku? Fram að þessu hefur það verið á könnu Minjastofnunar Íslands, enda er þar fyrir hendi sérhæfð þekking á fornleifum og málefnum minjavörslu almennt. Auk þess vaknar spurning um það hvort menningarminjar sem eru innan friðlýstra landsvæða á grundvelli 2. gr. frumvarpsdraganna séu þar með *friðlýstar,* líkt og gildir um friðlýsingu menningarlandslags samkvæmt lögum um menningarminjar? Gilda þá um þær sömu friðlýsingarákvæði og í lögum um menningarminjar, eða erum við komin með nýjan verndarflokk menningarminja? Hvers vegna dugar ekki að friðlýsa menningarminjar og menningarlandslag á grundvelli laga um menningarminjar? Í raun getur 2. greinin ekki staðið óbreytt og sömuleiðis 13. gr. frumvarpsdraganna þar sem fjallað er um stjórn og umsjón Þjóðgarðastofnunar á friðlýstum svæðum. Það er Minjastofnun Íslands sem undirbýr friðlýsingu menningarminja og menningarlandslags. Þetta á einnig við þar sem fjallað er um breytingar á öðrum lögum, sbr. 42. gr. frumvarpsins, liður e.

Í dag skipta *aldursfriðaðar* minjar í þjóðgörðum og friðlýstum náttúruverndarsvæðum tugum þúsunda og heyra undir stjórnsýslu Minjastofnunar. Auk þess eru þar fjöldi *friðlýstra* minjastaða sem Minjastofnun hefur umsjón með samkvæmt lögum um menningarminjar og um þær gilda fjölmörg ákvæði í lögunum varðandi vernd þeirra, upplýsingagjöf, aðgengi almennings, rannsóknir o.fl. Fyrirliggjandi frumvarpsdrög ásamt friðlýsingaskilmálum sem settir verða á grundvelli hinna nýju laga, stjórnunar- og verndaráætlanir og önnur umsýsla og stjórn þjóðgarða og friðlýstra svæða hlýtur að taka mið af þessu, þ.e. að skerða ekki lögbundið hlutverk Minjastofnunar varðandi vernd, eftirlit, kynningu, rannsóknir, innviðauppbyggingu og aðgengismál að minjastöðum. Með því að setja inn 22. greinina í frumvarpið þar sem ætlunin var að taka af allan vafa um að um menningarminjar fari samkvæmt ákvæðum laga um menningarminjar nr. 80/2012, þá virðist samt eins og það sé ekki tekið tillit til þess í ýmsum öðrum greinum frumvarpsins.

Í þessu sambandi hefur 2. grein frumvarpsins um friðlýsingar þegar verið nefnd, en auk þess má t.d. nefna þá staði frumvarpsdraganna þar sem fjallað er um verndaráætlanir (greinar 14, 20, 23 og 24), en eins og komið hefur fram gæti hugsanlega gilt önnur verndaráætlun

um menningarminjar innan þjóðgarða og friðlýstra náttúruverndarsvæða sem sett eru af Minjastofnun Íslands, en auk verndaráætlana má nefna stjórnunaráætlanir (greinar 20, 23 og 24) en í hvoru tveggja eru ýmis viðfangsefni/álitamál talin upp sem er hlutverk Minjastofnunar á friðhelgunarsvæðum minja samkvæmt lögum um menningarminjar, eins og t.d. samning verk- og fjárhagsáætlana um viðhald friðlýstra minja (Lög um menningarminjar, 21. gr.) og gerð friðlýsingaskilmála (Lög um menningarminjar, 19. gr.) og verndaráætlanna. Hér þarf með einhverjum hætti að tryggja virkt samstarf um framkvæmdina.

Einnig má nefna 30 gr. þar sem fjallað er um leyfisveitingar. Þar er nefnt að afla skuli leyfis Þjóðgarðastofnunar til rannsókna í þjóðgörðum og að stofnuninni sé heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu. Í 39. gr er fjallað um gjaldtöku vegna leyfisveitinga, sem Þjóðgarðastofnun er heimil. Í 21. gr. laga um menningarminjar segir: "Minjastofnun Íslands gerir nauðsynlegar ráðstafanir til verndar fornleifum, viðhalds eða endurbóta, en áður skal gera landeiganda eða ábúanda viðvart um þær. Ef nauðsyn krefur lætur Minjastofnun Íslands rannsaka fornleifar með uppgreftri eða á annan hátt." . Minjastofnun hefur sem sagt heimild til að gera það sem gera þarf til verndar fornleifum, m.a. með uppgreftri, og þarf í raun aðeins að láta landeiganda vita (þarf í raun ekki leyfi hans). Ákvæði 30. gr. frumvarpsdraganna eins og það stendur nú gengur á þennan rétt Minjastofnunar. Minjastofnun á ekki að þurfa leyfi annarrar ríkisstofnunar til að sinna lögbundnum skyldum sínum á stórum hluta landsins. Hins vegar væri sjálfsagt að tilkynna eða hafa samráð um hugsanlegar rannsóknir. Nefna má að mikilvægt rannsóknartæki Minjastofnunar á síðustu árum til að kortleggja fornleifar í landinu er notkun dróna. Tryggja þarf að stofnunin sé undanþegin ákvæðum um flýgildi (nefnd t.d. í 27. gr. frumvarpsdraganna), enda taka starfsmenn stofnunarinnar fullt tillit til aðstæðna, eins og varps o.fl. Það þarf að koma skýrt fram að sækja skuli um leyfi vegna fornleifarannsókna í þjóðgörðum eða friðlýstum svæðum til Minjastofnunar Íslands, sem leitar umsagnar Þjóðgarðastofnunar áður en ákvörðun um leyfisveitingar er tekin. Farið skuli að lögum um menningarminjar nr. 80/2012 og reglum nr. 621/2019 um veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér þegar veitt eru leyfi til fornleifarannsókna í þjóðgörðum og friðlýstum svæðum. Hafi þjóðgarðar áhuga á að láta rannsaka minjar eða fara í framkvæmdir sem hafa áhrif á minjar ber þeim að sækja um leyfi til Minjastofnunar Íslands.

Einnig má benda á ákvæði 25. og 26. gr. frumvarpsins um framkvæmdir og rask, en nauðsynlegt er að hafa samband við Minjastofnun vegna allra framkvæmda sem hafa jarðrask í för með sér, sbr. t.d. 23. gr. laga um menningarminjar. Í þessum greinum frumvarpsins er einnig fjallað um að "hvers konar rask" sé óheimilt innan þjóðgarðsins ef ekki sé gert ráð fyrir því í stjórnunar og

verndaráætlun. Spyrja má hvaða afleiðingar það hefur fyrir t.d. veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem sannarlega geta haft töluvert jarðrask í för með sér eða innviðauppbyggingu Minjastofnunar á friðlýstum minjastöðum sem hugsanlega byggja á öðrum verndaráætlunum, á grundvelli laga um menningarminjar. Varðandi 32. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um eftirlit Þjóðgarðastofnunar, þá má árétta að ef um menningarminjar eða menningarlandslag er að ræða, þar sem minjar teljast vera í hættu, þá eiga samskipti lögreglu eða annarra eftirlitsstjórnvalda að vera við Minjastofnun Íslands.

Einnig má nefna sem dæmi miðlunarhlutverk Minjastofnunar samkvæmt lögum um menningarminjar, en þar segir í 22. gr.: "Minjastofnun Íslands skal sjá til þess að friðlýstar fornleifar eða minjastaðir séu auðkennd með sérstökum merkjum. Upplýsingaskilti eða aðrar merkingar við friðlýstar fornleifar skulu vera í samræmi við reglur sem stofnunin setur og skal staðsetning þeirra vera háð samþykki stofnunarinnar. Minjastofnun Íslands er heimilt að fjarlægja skilti eða aðrar merkingar sé gerð þeirra og staðsetning ekki í samræmi við reglur sem stofnunin setur og kynnir." Spyrja má hvort ekki þurfi að taka fullt tillit til þessa í frumvarpsdrögunum þar sem fjallað er um miðlun upplýsinga (sbr. 2. gr. frumvarpsins um fræðslu).

Hér hafa nokkur dæmi verið nefnd til að vekja athygli á að framkvæmd laga um menningarminjar nr. 80/2012 mun hafa býsna víðtæk áhrif á framkvæmd þeirra laga sem hér eru í undirbúningi um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða og virðist skorta nokkuð á samþættingu frumvarpsdraganna að minjalögum. Vernd náttúru, menningarminja og landslags á auðvitað ekkert að þurfa að stangast á, enda er stefnt að sama markmiði, að tryggja vernd og varðveislu náttúru, landslags og minja og nýta á sjálfbæran hátt.

Efling minjavörslunar á landsvísu

Minjastofnun Íslands fagnar þeim góðu áformum um að efla náttúru- og minjavernd í landinu og lítur svo á að aukið hlutverk þjóðgarða við vernd og eftirlit með menningarminjum geti orðið til heilla fyrir framkvæmd minjavörslunar. Með því móti má samnýta krafta og fjármagn til verndar bæði náttúru og menningarminjum á umræddum svæðum. Það má hins vegar spyrja hvers vegna hin nýja Þjóðgarðastofnun, sem hefur enga sérstaka þekkingu á málaflokki minjavörslu, skuli fá fjármagn til að sinna málaflokki, sem er lögbundið hlutverk annarrar stofnunar.

Í 23. gr. minjalaga þar sem fjallað er um minjar í hættu stendur: „*Stofnunin skal hafa samráð við Umhverfisstofnun þegar fjallað er um blandaðar minjar, þ.e. menningarminjar sem einnig teljast til náttúruminja.*"

Minjastofnun hefur í gegnum tíðina unnið samkvæmt þessari grein og ekki verið með neina tilburði til að fara inn á verksvið Umhverfisstofnunar vegna blandaðra minja. Minjastofnun Íslands benti á í fyrri umsögn og ítrekar nú að það myndi einfalda málið ef stofnunin hefði fulltrúa með föst sæti í ráðum og stjórnum Þjóðgarðastofnunar og þjóðgarða og gæti þá sinnt stjórnsýslu-hlutverki sínu með samráði í gegnum þessi ráð og stjórnir. Í 16. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að einn fulltrúi í stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum skuli tilnefndur af þeim ráðherra sem fer með málefni menningarminja. Minjastofnun telur mikilvægt að það verði aðili sem hafi sérþekkingu á málefnum minjavörslu og mætti jafnvel kveða skýrar á um það í greininni. Öllum þessum aðilum er ætlað hlutverk sem er lögformlegt hlutverk hlutverk Minjastofnunar Íslands eins og friðlýsing menningarminja og menningarlandslags innan þjóðgarða og eftirlit og stjórnun slíkra svæða , gerð verndar- og stjórnunaráætlana, stefnumótun sem snertir menningarminjar og menningarlandslag (á hendi bæði stjórna, sbr. gr. 7, 15, 16 og 18 og umdæmisráða sem skipuð eru samkvæmt 12. gr.) og leyfisveitingar vegna rannsókna. Það er í raun stórfurðulegt að Minjastofnun Íslands sé haldið frá slíkri ákvarðanatöku og henni sé einungis ætlað umsagnarhlutverk um þessi mál. Það getur ekki verið að það sé vilji yfirvalda að nefndir og stjórnir þar sem ekki er að finna þá sérfræðinga sem fást við menningarminjavernd á Íslandi eigi að fara að taka slíkar ákvarðanir. Það getur ekki verið vilji yfirvalda að færa slíka ákvarðanatöku til sveitarfélaga, náttúrufræðinga, ferðageirans og frjálsra félagasamtaka.

Minjastofnun Íslands fagnar því sem fram kemur í frumvarpinu að auka eigi framlög til þessa mikilvæga málaflokks sem náttúru- og minjavernd er og til rekstrar Þjóðgarðastofnunar og þjóðgarða sem munu ná yfir um 40% landsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir auknum kostnaði upp á 700-800 milljónir vegna þessa. Vinna starfsfólks Minjastofnunar mun aukast verulega vegna verkefna innan þjóðgarða og er eðlilegt að gera ráð fyrir auknum fjárveitingum til þeirrar stofnunar líka.

Undirbúningur friðlýsinga sem unnið er að hjá Umhverfisstofnun hefur aukið verulega vinnu hjá Minjastofnun Íslands undanfarin ár. Á sama tíma og Umhverfisstofnun var efld verulega hefur Minjastofnun ekki verið efld að sama skapi. Hefur stofnunin þurft að sleppa eða velta á undan sér mikilvægum verkefnum til að sinna þessu. Stofnunin fékk ekki fjármagn á sama hátt og Umhverfisstofnun til að ráða sérfræðinga sem gátu einbeitt sér að friðlýsingaverkefnum heldur varð starfsfólkið að bæta þeim verkefnum á önnur störf. Um er að ræða yfir 20 staði / svæði, þar á meðal Þjórsárdal sem minjavarslan hefur haft umsjón með allt frá þriðja áratug 20 aldar vegna fornminjanna sem dalurinn er þekktastur fyrir. Þau verkefni sem séð er að Minjastofnun þurfi að sinna í samvinnu við Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða á komandi

árum mun auka enn álag á stofnunina. Um er að ræða stefnumótun, friðlýsingar, gerð verndaráætlana og stjórnunaráætlana vegna menningarminja og viðhalds þeirra og miðlunar upplýsinga um minjarnar og menningarlandslagið Vænta má að efla þurfi Minjastofnun Íslands á minjasvæðunum vegna þessa.

Að mati Minjastofnunar Íslands verður að huga vandlega að því hvernig frumvarp þetta taki til málaflokks, sem er hjá öðru ráðuneyti, til að stjórnsýsla hans flækist ekki verulega. Minjastofnun Íslands telur að sjónarmið um málefnaleg valdmörk stofnanna innan stjórnsýslunnar leiði til þess að ákvarðanir um menningarminjar séu teknar af Minjastofnun. Fulltrúar Minjastofnunar Íslands hafa í gegnum tíðina setið í nefndum og ráðum á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytis og hefur átt mjög gott samstarf við sérfræðinga sem sinna náttúruvernd á Íslandi.

Virðingarfyllst,

Kristín Huld Sigurðardóttir
Forstöðumaður

Þór Hjaltalín
Sviðsstjóri minjavarðasviðs

Afgreiðsla sveitarstjórnar Múlaþings frá fundi hennar 13.01. 2021.

202012144 - Umsagnarbeiðni um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál

Fyrir lá umsagnarbeiðni um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál, frá nefndasviði Alþingis.

Til máls tóku: Jódís Skúladóttir, sem lagði fram breytingartillögu við fyrir liggjandi tillögu. Stefán Bogi Sveinsson, Þröstur Jónsson, Jódís Skúladóttir, Stefán Bogi Sveinsson, Eyþór Stefánsson, Jódís Skúladóttir og Hildur Þórisdóttir.

Eftirfarandi breytingartillaga Jódísar lögð fram:
Sveitarstjórn Múlaþings telur að þegar horft er til hálendisins megi taka undir þau markmið sem sett eru fram í 3. gr. frumvarpsins, þar sem meðal annars er lögð áhersla verndun náttúru og sögu, bætt aðgengi almennings, eflingu rannsókna, aukið samstarf og eflingu og styrkingu byggða og atvinnulífs.
Sveitarstjórn vekur athygli á skipulagsvaldi sveitarfélaga og mikilvægi þess að það verði virt innan áformaðs Hálendisþjóðgarðs.
Þá telur sveitarstjórn að þó að reynsla af rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs sé um margt ágæt, þá hafi framan af skort verulega á að fjármagn hafi fylgt nauðsynlegri starfsemi og uppbyggingu innviða. Á liðnum þremur árum hefur orðið mikil bót á því, ráðist hefur verið í nauðsynlega uppbyggingu innviða og heilsársstöðum í Vatnajökulsþjóðgarði fjölgað verulega - nær öllum utan höfuðborgarsvæðisins. Sveitarstjórn Múlaþings leggur ríka áherslu á að störf vegna umsjón friðlýstra svæða séu heima í héraði og að fjármögnun fylgi friðlýsingum frá fyrsta degi.
Sveitarstjórn Múlaþings vill einnig benda á að styrking flutningskerfis raforku, einkum með endurnýjun byggðarlínu og hringtengingar um landið, er mikilvægt verkefni til að styðja við atvinnuuppbyggingu og byggðaþróun á Austurlandi. Slíkar flutningslínur verða að liggja sunnan eða norðan Vatnajökuls, á svæði innan þjóðgarðs og er nauðsynlegt að gert verði ráð fyrir þessum möguleika í regluverki sem gildir um þjóðgarða á þessu svæði.

Lyngási 12, 700 Egilsstaðir
Sími: 4 700 700
mulathing@mulathing.is
www.mulathing.is

Sveitarstjórn vekur sérstaka athygli á því að í framlögðu frumvarpi ná þjóðgarðsmörk eingöngu til þeirra svæða þar sem endanleg niðurstaða er komin í þjóðlendumörkum. Í ljósi þess að ríkið hefur nú þegar forræði að verulegu leyti á því landi sem um ræðir á hálendi Austurlands þar sem á eftir að ljúka vinnu við þjóðlendumörk á austursvæði, þá leggur sveitarstjórn áherslu á að þeirri vinnu verði hraðað sem kostur er svo hægt verði að taka frekari afstöðu til mála er varðar möguleg mörk hálendisþjóðgarðs á hálendi Austurlands sem snýr að Múlaþingi.

1 greiddi henni atkvæði (Jó.S.) 3 sátu hjá (HÞ. KS. ES.)og 7 voru á móti.

Eftirfarandi tillaga lögð fram:

Sveitarstjórn Múlaþings telur að þegar horft er til hálendisins megi taka undir þau markmið sem sett eru fram í 3. gr. frumvarpsins, þar sem meðal annars er lögð áhersla verndun náttúru og sögu, bætt aðgengi almennings, eflingu rannsókna, aukið samstarf og eflingu og styrkingu byggða og atvinnulífs. Það er hins vegar mat sveitarstjórnar að stofnun þjóðgarðs í þeirri mynd sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu sé ótímabær og lýsir sveitarstjórn því andstöðu sinni við að það verði samþykkt.

Sveitarstjórn telur að með stjórnunar- og verndaráætlunum þjóðgarða sé of langt gengið í því að takmarka skipulagsvald sveitarfélaga. Þó svo að meirihluti fulltrúa í umdæmisráðum komi úr sveitarfélögum á viðkomandi rekstrarsvæði þá er eftir sem áður gert ráð fyrir því að fulltrúar annarra sveitarfélaga og félagasamtaka geti tekið bindandi skipulagsákvarðanir innan sveitarfélags þó svo að fulltrúar þess sveitarfélags leggist gegn því.

Þá telur sveitarstjórn að þó að reynsla af rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs sé um margt ágæt, þá sé langur vegur frá því að ríkisvaldið hafi fjármagnað starfsemi hans með fullnægjandi hætti eða staðið við þau fyrirheit um uppbyggingu innviða sem fylgja áttu í kjölfar stofnunar hans. Að mati sveitarstjórnar Múlaþings er það ærið og metnaðarfullt verkefni að byggja Vatnajökulsþjóðgarð upp með fjölgun starfa og auknum tækifærum í

Lyngási 12, 700 Egilsstaðir
Sími: 4 700 700
mulathing@mulathing.is
www.mulathing.is

atvinnustarfsemi. Ekki verður séð að það hjálpi til við það verkefni að láta hann falla inn í enn þá stærri þjóðgarð.
Sveitarstjórn Múlaþings vill einnig benda á að styrking flutningskerfis raforku, einkum með endurnýjun byggðarlínu og hringtengingar um landið, er mikilvægt verkefni til að styðja við atvinnuuppbyggingu og byggðaþróun á Austurlandi. Slíkar flutningslínur verða að liggja sunnan eða norðan Vatnajökuls, á svæði innan þjóðgarðs og er nauðsynlegt að gert verði ráð fyrir þessum möguleika í regluverki sem gildir um þjóðgarða á þessu svæði.
Sveitarstjórn Múlaþings vill og benda á að allt það land sem ekki er þegar friðlýst og stefnt er á að verði innan hins nýja þjóðgarðs eru þjóðlendur sem íslenska ríkið fer þegar með forræði á. Vekur sveitarstjórn sérstaklega athygli á því að enn hefur ekki verið fjallað um þjóðlendumörk innan miðhálendislínu í Suður-Múlasýslu og því er nokkur óvissa um fyrirhuguð þjóðgarðsmörk á því svæði..
Í ljósi þess að ríkið hefur nú þegar forræði á megninu á því landi sem um ræður telur sveitarstjórnin hins vegar nærtækt að ríkisvaldið setji aukinn kraft í umsjón þessara landsvæða og minnir á að stofnun þjóðgarðs er ekki forsenda þess að ná þeim markmiðum sem greint er frá hér að framan heldur megi vinna að uppbyggingu innviða og jafnvel skipuleggja landvörslu á þeim svæðum þar sem þörf er á slíku á grundvelli gildandi laga um náttúruvernd. Þetta telur sveitarstjórn Múlaþings að sé vænleg leið til að auka traust á hugmyndinni um þjóðgarð á miðhálendinu, en eins og öllum má vera ljóst þá eru þau áform umdeild og deilur og andstaða eru sjaldnast heppilegt veganesti fyrir stórverkefni á borð við þetta sem samkvæmt uppleggi sínu eiga að vera þjóðinni allri til hagsbóta.

Tillagan borin upp og samþykkt með 9 atkv. 1 var á móti (Jó.S.) og 1 sat hjá (HÞ.)

Jódís Skúladóttir lagði fram eftirfarandi bókun:
VG í Múlaþingi hafnar þeirri bókun sem lögð er fram og telur hana bæði byggja á rangfærslum og ekki til þess fallna að koma þeim sjónarmiðum og áhyggjum sem íbúar sveitarfélagsins

Lyngási 12, 700 Egilsstaðir
Sími: 4 700 700
mulathing@mulathing.is
www.mulathing.is

hafa um Hálendisþjóðgarð né sé hún til þess fallin að skapa sátt um málið. Fagleg yfirferð og beinar tillögur að úrbótum á frumvarpinu hefðu skilað sveitarfélaginu sterkari stöðu og þannig stutt við innviði samfélagsins.

Lyngási 12, 700 Egilsstaðir
Sími: 4 700 700
mulathing@mulathing.is
www.mulathing.is

Múlaþing

Lyngási 12, 700 Egilsstaðir
Sími: 4 700 700
mulathing@mulathing.is
www.mulathing.is

Góðan daginn
Á 612. fundi sveitarstórnar Mýrdalhrepps þann 17. desember sl. var eftirfarandi bókun gerð.

Sveitarstjórn Mýrdalshrepps leggst gegn frumvarpi um hálendisþjóðgarð í núverandi mynd. Frumvarpið býður upp á of mikla miðstýringu og því leggur sveitarstjórn til eftirfarandi breytingar:

- *Efni stjórnunar- og verndaráætlunar verði ekki háð reglugerð frá ráðherra heldur verði meginmarkmið hennar betur skilgreind í lögunum og endanleg útfærsla á hendi umdæmisráða.*
- *Tryggt verði að ekki verði settar reglur um takmörkun á umferð nema til komi samþykki þess sveitarfélags sem fer með skipulagsvald á svæðinu.*
- *Ekki verði innheimt gjöld innan þjóðgarðs án samráðs við það sveitarfélag sem fer með skipulagsvald á svæðinu og ef til slíkrar gjaldtöku kemur skal í það minnsta helmingur alls þess fjár renna til sveitarfélagsins.*
- *Lögin verði orðuð þannig að svigrúm verði til þess að atvinnustefna þjóðgarðsins taki mið af ólíkum aðstæðum innan hans. Í því samhengi er nauðsynlegt að hafa í huga að óvíst er að sömu sjónarmið gildi um starfsemi sem rekin er á jöðrum þjóðgarðsins og hins vegar á hinu eiginlega hálendi Íslands.*

Bestu kveðjur

Þorbjörg Gísladóttir
Sveitastjóri Mýrdalshrepps

Reykjavík 1. febrúar 2021

Sendandi: Nature of Iceland ehf kt. 501215-1200, starfsemi ferðaþjónusta, hálendisferðir síðan 1987, rekstur áður á kennitölu eiganda. Eigandi Jón Baldvinsson kt. 030763-7349, Heimili Lofnarbrunnur 40 113R.

Umsögn um frumvarp um „Hálendisþjóðgarð“.

Mál nr. 369.

Almennt:

1- Eigandi Nature of Iceland ehf leggst alfarið gegn framkomnu frumvarpi umhverfisráðherra um hálendisþjóðgarð.
2- Frumvarpið einkennist fyrst og síðast af gerræðislegum tilburðum til að koma stjórnun á hendur þröngs hóps innan stjórnsýslunnar. Hópurinn með ráðherra í fararbroddi misnotar meðbyr þann sem náttúrvernd hefur tilað koma einstrengingslegum og ólýðræðislegum viðhorfum í framkvæmd með lögum.
3- Reynslan af rekstri og samskiptum ferðaþjónustunnar hingað til ar neikvæð. Ekki verður lenngur unað við þá stefnu sem ráðherra og nánasta samstarfsfólk hans hefur komið á innan stjórnsýslunnar sem einkennist af sífelldum árekstrum við ferðaþjónustuna og viljaleysi til samráðs og samvinnun um framtíðar samþættingu ferðaþjónustu og nátturvernd.
4- Starfsfólk í ferðaþjónustu er án undantekninga vel meðvitað um mikilvægi þess að vernda íslenska náttúru til framtíðar og býr starfa sinna vegn ayfir bestu þekkingunni um hvernig megi samþætta náttúrvernd og ferðaþjónustu. Það er með hreinum ólíkindum að uppifa sýndarsamráðsfundi ráðherra og þá rörsýn og gerræðishugsun sem einkennir framkomu ráðherra í vinnu sinni að algeru völdum yfir tæplega helmingi landsins.
5- Lönd sem íslendingar bera sig saman við hafa skilgreint allt að 10% þjóðríkislanda sem þjóðgarða (National Park). Undantekning er Grænland semhefur lýst álíka hlutfall (tæpan helming) landsins þjóðgarð en Grænland er 20 sinnum stærra en Ísland og fólksfjöldi er 56.000.
6- Allt áætlað stjórnunarfyrirkomulag sem fram kemur í frumvarpinu miðar að því að ráðherra hafi fyrsta og síðast orð um all stjórnun og í einstökum atriðum er stjórnun með útgáfu reglugerða einkennandi.
7- Núverandi stjórnun á hálendi Íslands er líðræðisleg og valddreifð. Stefna ráðherra er gegn því.

f.h. Nature of Iceland ehf:

Jón Baldvinsson

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 1. febrúar 2021
Tilvísun: 202012-0024/42-0
LA
KHS/RTh/ÞLÞ

Efni: Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál

Vísað er til erindis frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 11. desember 2020, þar sem óskað var eftir umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Náttúrufræðistofnun Íslands fagnar frumvarpi um friðlýsingu landsvæðis sem Hálendisþjóðgarð. Mikil þörf er að vernda náttúruperlur hálendisins og hefur stofnunin trú á því að Hálendisþjóðgarður muni verða þjóðinni til heilla.

Nokkrar athugasemdir eða ábendingar eru gerðar við frumvarpið og fylgja hér á eftir:

11. gr. Rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs. *„Fulltrúi Minjastofnunar Íslands situr fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan rekstrarsvæðisins.“*
Náttúrufræðistofnun bendir á að gott getur verið hafa fulltrúa Náttúrufræðistofnunar Íslands á fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru náttúruminjar innan rekstrarsvæðisins.

14. og 15. gr. Stjórnunar- og verndaráætlun
Skv. 1. gr. frumvarpsins kemur fram að lög um náttúruvernd gildi eins og við á um Hálendisþjóðgarð. Í 74. gr. Laga um náttúruvernd er fjallað um Vöktun og eftirlit og þar kemur fram að Náttúrfræðistofnun sé m.a. falið að vinna heildstæða áætlun um vöktun lykilþátta íslenskrar náttúru og vinna vöktunaráætlun um friðlýst svæði. Í frumvarpi um Hálendisþjóðgarð er ekki minnst á Náttúrufræðistofnun og væri æskilegt að skilgreina hlutverk hennar betur varðandi Hálendisþjóðgarð. Þá er í frumvarpinu farið mjög almennum orðum um undirbúning að stjórnunar- og verndaráætlun og þarf að skerpa verkferla og skýra betur.

15. gr. Málsmeðferð. *„Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn skal endurskoðuð eigi sjaldnar en á tíu ára fresti.“* (bls. 7)
Náttúrufræðistofnun telur að það þurfi að koma skýrt fram að einstaka þætti áætlunar sé hægt að endurskoða oftar t.d. á þriggja ára fresti, sé talin þörf á því.

25. gr. Eftirlit. *“Ef brýna nauðsyn ber til er Hálendisþjóðgarði, í samráði við önnur stjórnvöld eftir atvikum, heimilt að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun, svo sem að láta leggja nýjan veg eða stíg eða annað sem auðveldar aðkomu eða brottför af svæði. Skilyrði er að með framkvæmdinni sé brugðist við náttúruvá eða öðrum óvæntum aðstæðum og að framkvæmdin sé unnin í öryggiskyni eða vegna rannsókna sem nauðsynlegar eru til að tryggja öryggi“*

Skilgreina þarf betur brýna nauðsyn og aðrar óvæntar aðstæður. Það er mjög skiljanlegt að tryggja þarf öryggi fólks innan þjóðgarðsins en framkvæmdir vegna rannsókna er ekki eins ljóst.

33. gr. Gildistaka og lagaskil. *„Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007. Um þau svæði innan Hálendisþjóðgarðs sem friðlýst voru fyrir stofnun hans skulu gilda þær reglur sem settar voru við friðlýsingu þeirra að svo miklu leyti sem þær ganga ekki gegn ákvæðum laga þessara.“* Mikilvægt að staða núverandi friðlýstra svæða inna Hálendisþjóðgarðs séu skýr og að markmið friðlýsinga haldist.

VIII Kafli, Ýmis ákvæði, á bls. 13. Innan frumvarpsins er hvergi minnst á Vatnajökulsþjóðgarð heimsminjasvæði UNESCO, heimsminjasvæði á yfirlitsskrá UNESCO t.d. Friðland að Fjallabaki, og skörun nýja þjóðgarðsins við Kötlu jarðvang, UNESCO Global Geopark. Á bls. 15, Ákvæði til bráðabirgða, stendur: *„Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð og stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóð-garðs sem sett eru á grundvelli laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, halda gildi sínu við gildistöku laga þessara.“* og í greinargerð á bls. 18, stendur jafnframt: *„Friðlýsing Vatnajökulsþjóðgarðs heldur hins vegar gildi sínu þar til Hálendisþjóðgarður er friðlýstur með reglugerð.“* Útfrá þessu er ekki ljóst hver staða heimsminjasvæðisins Vatnajökulsþjóðgarðs verður innan Hálendisþjóðgarðs.
UNESCO skuldbindingar innan þjóðgarðsins koma ekki fram í greinargerð á bls. 21 þar sem fjallað er um alþjóðlegar skuldbindingar.

Á bls. 18 er fjallað um ráðstöfun fjármuna í innviðauppbyggingar á svæðinu. Náttúrufræðistofnun telur einnig mikilvægt að þjóðgarðurinn ráðstafi fjármunum í náttúrufarsrannsóknir og vöktun.

Á bls. 35 stendur: *„Í Vatnajökulsþjóðgarði þarf t.d. almennt að afla leyfis fyrir notkun flygildis innan þjógarðs en ekki er víst að slíkt verði nauðsynlegt innan alls Hálendisþjóðgarðs.“* Náttúrufræðistofnun mælir með því að strax í upphafi verði settar skýrar reglur um notkun flygildis innan þjóðgarðsins.

Þá er ekki gerð grein fyrir friðlýsingu nýrra svæða innan Hálendisþjóðgarðs t.d. B-hluta svæði sem Náttúrufræðistofnun Íslands gerði tillögu um á náttúruminjaskrá 2018.

Virðingarfyllst,

Þorkell Lindberg Þórarinsson
forstjóri

NÁTTÚRU MINJASAFN ÍSLANDS
Icelandic Museum of Natural History
Suðurlandsbraut 24
IS-108 Reykjavík
S./Tel. 577 1800
nmsi@nmsi.is
www.nmsi.is

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

3. febrúar 2021

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

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð. Náttúruminjasafn Íslands styður heils hugar stofnun þjóðgarðs á hálendi Íslands, enda er stofnun hans ekki aðeins stórt og mikið þjóðþrifamál fyrir íbúa landsins og gesti heldur hefur þjóðgarðurinn einnig skýra, alþjóðlega tilvísun.

Náttúruminjasafn Íslands

Náttúruminjasafn Íslands er í eigu íslenska ríkisins, höfuðsafn á sviði náttúrufræða, stofnað með lögum nr. 35/2007. Náttúruminjasafnið er fræðslu- og vísindastofnun sem er ætlað að gegna miðlægu hlutverki við miðlun þekkingar og upplýsinga um náttúrufræðilegt efni og vera ráðgefandi gagnvart öðrum söfnum landsins sem sýsla með náttúruna. Nánar er vikið að hlutverki Náttúruminjasafnsins í stefnudrögum safnsins frá því í nóvember 2020:

> „Grundvallarhlutverk Náttúruminjasafns Íslands er samfélagslegt þjónustuhlutverk. Náttúruminjasafnið skal stuðla að varðveislu náttúruarfs Íslands, miðla þekkingu og varpa ljósi á náttúru og náttúrusögu landsins, styrkja safnkost innan síns sérsviðs og gera hann aðgengileg almenningi og fræðimönnum. Sérstaka áherslu ber að leggja á fræðslu og upplýsingamiðlun gagnvart skólaæsku landsins. Tilgangurinn er að stuðla að auknum skilningi á náttúrunni og mikilvægi sjálfbærrar umgengni við gjafir jarðar þannig að lífsgæði aukist og komandi kynslóðir fái notið náttúruarfsins í sem ríkustum mæli."

Með ofangreind markmið Náttúruminjasafns Íslands að leiðarljósi leggur safnið fram umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð.

Tilgangur og alþjóðlegt samhengi

Meginmarkmiðið með stofnun þjóðgarðs á hálendinu er að taka frá landsvæði sem státar af einstakri náttúru á heimsvísu og stýra umgengni og nýtingu þannig að náttúran þar fái að þróast og þrífast sem mest á eigin forsendum án alvarlegra inngripa og áhrifa af mannavöldum. Þetta er skynsamleg ráðstöfun, nauðsynleg í vistfræðilegu ljósi og getur

hæglega orðið fjárhagslega arðbær. Afar brýnt er að stýra nýtingu og stöðugt vaxandi umferð og álagi á hálendinu með samræmdum hætti til að koma í veg fyrir og lágmarka óafturkræf spjöll áður en það er um seinan.

Náttúran á hálendi Íslands er einstök í hnattrænu samhengi. Þar er að finna ein stærstu óbyggðu víðerni Evrópu og svæðið á fáa ef nokkurn sinn líka hvað varðar andstæður og fjölbreytileika í landslagi og náttúru, með stórkostlegu sjónarspili elds, íss og vatns. Gæði af þessu tagi fara ört þverrandi á heimsvísu vegna áhrifa mannsins og því mun gildi svæðisins aðeins vaxa með tímanum ef okkur tekst að stýra umgengninni skynsamlega á samræmdan og sjálfbæran hátt.

Hálendið gegnir mjög mikilvægu hlutverki í vistfræðilegu tilliti fyrir landið í heild og hafið umhverfis, hlutverki sem tilvist okkar og efnahagskerfi byggir á. Á hálendinu er til dæmis að finna uppsprettur orku og efna sem vatnsföllin bera í sjó fram, jafnt til vaxtar í sjávarlífríkinu og viðhalds á kolefnisbúskap sjávar og sýrustigi. Strandstraumurinn, sem sjávarlífríkið er háð á margan hátt, er undir afrennsli ferskvatns af landi kominn og því geta vatnsaflsvirkjanir haft áhrif á vistkerfi sjávar. Þá fer umtalsverður hluti kolefnisbindingar á Íslandi fram á hálendinu fyrir tilstilli lággróðurs og þar leika mosar og fleiri hægvaxta og viðkvæmar lífverur stórt hlutverk. Því verður að stíga þar létt til jarðar og gæta vel að beit og umferð. Á hálendinu eru einnig gróskumikil þurr- og votlendissvæði sem fóstra fjölbreytt lífríki, þar á meðal stóra stofna fugla sem Íslendingar bera ábyrgð á samkvæmt alþjóðlegum samþykktum. Athafnir okkar á hálendinu hafa þannig áhrif á líffræðilega fjölbreytni á hnattræna vísu. Hrun líffræðilegrar fjölbreytni er nú þegar alvarlegt og vaxandi vandamál um heim allan. Um þessar mundir vinna Sameinuðu þjóðirnar og einstök ríki þeirra, þar á meðal Ísland, hörðum höndum að áætlunum til að bregðast við þessari vá.

Þekking á náttúruvísindum sé tryggð

Ábyrgð okkar Íslendinga á vistfræðilegri stöðu hálendisins er þannig ótvíræð. Afar brýnt er að auka þar hlut sérfræðiþekkingar á sviði náttúrufræða, svo skilningur á náttúrulegum ferlum og atburðum á hálendinu sé til staðar við stjórnun mála í þjóðgarðinum. Efla verður í þessu skyni rannsóknir á náttúru svæðisins og tengja við rannsóknir á öðrum sviðum, einkanlega á sviði fornleifa og mannvistfræða, og nálgast með því móti stjórnun og umgengni í hálendisþjóðgarðinum á heildstæðan hátt og tryggja jafnt varðveislu náttúru- og menningararfs.

Í núverandi frumvarpi er ekki gert ráð fyrir að í stjórn þjóðgarðsins sitji neinn með sérfræðiþekkingu á sviði náttúrufræða, svo sem líffræði eða jarðfræði. Í frumvarpinu er heldur ekki vísað til þess að stjórn þjóðgarðsins leiti til utankomandi aðila eftir ráðum eða

leiðbeiningum er varða náttúrufræði. Nauðsynlegt er að stjórn þjóðgarðsins búi yfir faglegri getu á sviði náttúru- og mannvistfræða og æskilegast að þar sitji sérfræðingar á síðastnefndu fræðasviðum. Einnig má bæta úr þessum vanköntum í frumvarpinu með því að vísa í aðkomu viðeigandi sérfræðistofnana að stjórnun þjóðgarðsins, svo sem Náttúrufræðistofnunar Íslands, Náttúruminjasafns Íslands, Minjastofnunar Íslands og háskóla landsins.

Afmörkun þjóðgarðs

Stærð Hálendisþjóðgarðs skiptir miklu máli. Náttúran lýtur ógjarnan tilbúnum afmörkunum á borð við bújarðir eða sýslur, hvað þá heldur smærri reiti og hólf, eins og háttur friðlýsingar hefur lengst af verið. Hinir náttúrulegu ferlar, tengsl lífrænna og ólífrænna þátta innan og milli vistkerfa með tilheyrandi víxl- og gagnverkunum, eiga sér iðulega stað í stærra samhengi og heildum sem falla illa að línulegum landamerkjum. Fagurfræðileg rök eiga einnig við þegar hugað er að stærð og sjónrænni upplifun. Fegurð landslags, til dæmis fjallgarðs, hraunfláka eða votlendis, getur staðið og fallið með afmörkun og stærð viðkomandi svæðis.

Með þetta í huga er brýnt að skýr skipting þjóðgarðsins í verndarflokka verði skilgreind í lögum um Hálendisþjóðgarð í samræmi við alþjóðlegt flokkunarkerfi IUCN. Allir flokkar þess kerfis eiga sér samsvörun í hinum íslensku náttúruverndarlögum (sjá VIII. kafla í lögum nr. 60/2013). Þótt flokkun innan þjóðgarðsins megi í stórum dráttum bíða reglugerðar ráðherra er þó brýnt að taka strax við stofnun þjóðgarðs frá svæði sem eru mikilvægust og verðmætust í alþjóðlegu samhengi og flokka þau í stranga friðun, sem eru verndarflokkar Ia (sbr. náttúruvé, 45. gr. laga nr. 60/2013) og Ib (sbr. óbyggð víðerni, 46. gr. laga nr. 60/2013) í flokkunarkerfi IUCN. Fá svæði munu líklegast ná að falla undir ströngustu friðunina (Ia) sem á Íslandi nær nú eingöngu til Surtseyjar. Tilefni er hins vegar til að taka frá umfangsmikil svæði og vernda sem óbyggð víðerni (Ib hjá IUCN) en engin svæði hafa enn verið sett í þann flokk á Íslandi. Sem stendur eru hins vegar óbyggð víðerni í samræmi við flokk Ib hjá IUCN hvergi nefnd á nafn í frumvarpinu sem hér er til umsagnar. Það er í ákveðinni mótsögn við greinargerð með frumvarpinu en þar er t.a.m. vikið að víðernum í óformlegum skilningi í inngangi:

> „Miðhálendið nær yfir um 40% af flatarmáli landsins og er eitt stærsta samfellda svæðið í Evrópu þar sem ekki er föst búseta. Innan miðhálendisins eru stærstu víðerni landsins og fremur fá og dreifð mannvirki. Víða um heim hafa víðerni minnkað mikið og hið sama er tilfellið hérlendis. Þó eru hér enn ein stærstu víðerni Evrópu og verðmæti þeirra því mikið."

Náttúruminjasafn Íslands tekur heilshugar undir þau sjónarmið sem koma þarna fram varðandi víðerni á miðhálendi Íslands en telur afar brýnt að skilgreina afdráttarlaust í frumvarpinu sjálfu að svæði innan marka fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs verði tekin frá og skilgreind sem óbyggð víðerni í samræmi við verndarflokk Ib í flokkunarkerfi IUCN. Þetta er nauðsynlegt til að tryggja að mikilvægustu og verðmætustu svæði þjóðgarðsins fái viðeigandi vernd í samræmi við alþjóðlegt mikilvægi sitt.

Samevrópsk víðernarannsókn frá 2013 leiddi í ljós að á Íslandi megi finna rúmlega 42% af allraminnst snortnu víðernum Evrópu. Lög um Hálendisþjóðgarð þurfa að endurspegla þá staðreynd. Sem vörslumenn þessa dýrmæta svæðis hafa Íslendingar mikilvægum skyldum að gegna gagnvart umheiminum og kynslóðum framtíðar. Við höfum einnig siðferðilegar skyldur gagnvart náttúrunni sjálfri, lífríki hennar og jarðmyndunum í heild og vistkerfum sem þar hafa þróast án aðkomu mannsins. Afar óheppilegt fordæmi myndi skapast yrði þjóðgarður stofnaður þar sem svo mikilsverðan hluta óbyggðra víðerna Íslands – og allrar Evrópu – er að finna, án þess að þau njóti friðlýsingar og verndar í samræmi við réttmæta stöðu þeirra.

Á þessum sömu nótum ættu lög um Hálendisþjóðgarð að vísa til breytinga á náttúruverndarlögum, sem nú bíða þriðju umræðu á Alþingi, þingmál 276, um tímasetta skyldu til kortlagningar allra víðerna Íslands.

Samstaða

Mikilvægt er að samstaða náist á Alþingi um lagafrumvarp um Hálendisþjóðgarð og að það verði samþykkt til hagsældar fyrir land og þjóð og mannkyn allt. Með lögum um þjóðgarð á hálendinu verða stigin afar mikilvæg skref í átt að heildstæðari og lýðræðislegri stjórnsýslu á svæðinu, þar sem vonandi verður tekið tillit til ólíkra hagsmuna í nafni allrar þjóðarinnar. Umfram allt þarf svæðið á vernd og varðveislu okkar að halda; við sem búum og dveljum í þessu landi erum öll vörslumenn þess.

Virðingarfyllst,

f.h. Náttúruminjasafns Íslands

Hilmar J. Malmquist, forstöðumaður

Snæbjörn Guðmundsson, jarðfræðingur

Náttúruverndarsamtök Íslands
Iceland Nature Conservation Association

Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi við Austurvöll
nefndasvið@alþingi.is

Reykjavík 1. febrúar 2021

Frumvarp til laga um þjóðgarð, 369. mál.

Náttúruverndarsamtök Íslands, líkt og fjöldi annarra samtaka og einstaklinga, fögnuðu mjög þeim áfanga sem fólst í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkanna um að stofnaður verður þjóðgarður á miðhálendi Íslands.

Mikilvægi þjóðgarðs
Náttúruverndarsamtök Íslands geta ekki gert betur grein fyrir mikilvægi hálendisþjóðgarðs en vistfræðingarnir Hilmar J. Malmquist og Skúli Skúlason, gerðu í grein sem birtist í Fréttablaðinu 28. janúar sl. Þá má nefna grein eftir Snorra Baldursson sem birtist í Morgunblaðinu 23. janúar sl.

Stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs var mikið gæfuspor. Ennfremur má segja að framkvæmd laga um þjóðgarðinn hafi að flestu leiti heppnast vel, sem á endanum leiddi til þess að Vatnajökulsþjóðgarður var skráður á heimsminjaskrá UNESCO hinn 5. júlí 2019.

Fram kemur í fréttatilkynningu umhverfisráðherra sama dag að „Tillaga ríkisstjórnarinnar um að Vatnajökulsþjóðgarði yrði bætt á heimsminjaskrána var afhent skrifstofu heimsminjasamningsins í París í lok janúar 2018.“ Nokkuð vel að verki staðið að aðeins einu og hálfu ári síðar var þjóðgarðurinn kominn á heimsminjaskrána. Þessi árangur undirstrikar nauðsyn þess að vanda nógu vel til verka til að staða landsvæðisins undir fyrrum Vatnajökulsþjóðgarði verði áfram sterk og að hinn nýji þjóðgarður eigi möguleika á að komast á skrá heimsminjaskrá UNESCO.
Undirbúningsvinna að vandaðri löggjöf um Vatnjökulsþjóðgarð frá árinu 2007 ætti að gagnast þingmönnum vel við vinnslu þessa frumvarps.

Fyrirmyndin er Vatnajökulsþjóðgarður
Verði frumvarp þetta að lögum „verður eftirfarandi breyting á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013: Í stað orðsins „Vatnajökulsþjóðgarð“ í 3. mgr. 4. gr. laganna kemur: Hálendisþjóðgarð.” sbr. 34. Gr. frumvarpsins. Því verður að gæta þess mjög vandlega að Alþingi veiki ekki ákvæði laga sem nú gilda umVatnajökulsþjóðgarð.

Náttúruverndarsamtök Íslands benda á að lögununum frá 2007 er ákvæði um hlutverk stjórnar þjóðgarðsins skýrari en þau ákvæði sem koma fram í því frumvarpi sem hér er til umsagnar. Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð. Í fyrstu mgr. 6. gr. laganna segir:

> Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs hefur umsjón með náttúruvernd í Vatnajökulsþjóðgarði.

Í 9. gr. frumvarpsins segir:

> Stjórn Hálendisþjóðgarðs hefur umsjón með því svæði sem er innan marka hans. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um verkefni og starfsemi Hálendisþjóðgarðs. Hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun, reglugerð fyrir þjóðgarðinn og atvinnustefnu.

Í ljósi athugasemda nokkurra sveitarfélaga varðandi stjórn hálendisþjóðgarðs virðist einfaldast og best að halda orðalagi laganna frá 2007 um hlutverk stjórnar.

Markmið og mælikvarðar
Sett eru fjögur markmið fyrir málaflokkinn. Markmið 2 er:

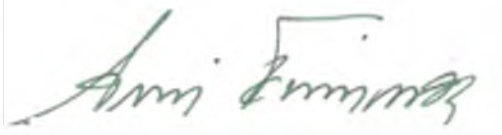
> Að efla náttúruvernd með friðlýsingu náttúruverndarsvæða. Megintilgangur þessa markmiðs er að efla náttúruvernd. Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda. Enn fremur tengist markmiðið áhersluþáttum málefnasviðsins er snúa að því að stofna þjóðgarð á miðhálendi Íslands, að innleiða framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár og ljúka friðlýsingum samkvæmt rammaáætlun.

Þá segir á bls. 297 um *markmið og mælikvarða* að *Stærð friðlýstra svæða (km2)*. verði orðin 40.000 ferkílómetrar árið 2025.

Stjórn Náttúruverndarsamtaka Íslands telur að þessi markmið og mælikvarðar lýsi umtalsverðum metnaði. Til að ná þeim verður Alþingi að vanda jafn vel til verka og gert var við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs. Benda samtökin á að í þeirri vinnu var tekið mið af alþjóðlegum viðmiðum Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) um verndarflokka sem var lykillinn að síðari tíma viðurkenningu UNESCO.

Virðingarfyllst,

f.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands,



Árni Finnsson

NSS

natturuvernd@nss.is

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

sent á nefndasvid@althingi.is

1. febrúar 2021

Varðar: Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð; þingskjal 461 — 369. mál.

Náttúruverndarsamtök Suðurlands (NSS) fagna framkomnu frumvarpi um Hálendisþjóðgarð og þakka þá miklu vinnu sem lögð hefur verið í framgöngu þess þarfa máls hingað til. Samtökin styðja af heilum hug stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands og telja þá leið rétta og eðlilega til að standa framtíðarvörð um þau miklu auðæfi sem við Íslendingar berum svo ríka ábyrgð á. Um rúmlega hálfrar aldar skeið hefur hætta steðjað að miðhálendinu sökum inngripa mannsins, en á þessum tíma hafa mörg óbætanleg örin verið hoggin í víðernin. Áríðandi er að því linni og að þau víðerni sem eftir eru njóti heildstæðrar verndar til framtíðar.

Stjórn NSS telur þó áríðandi að taka nokkur atriði frumvarpsins til endurskoðunar, eigi Hálendisþjóðgarður að veita þá vernd og skila þeim langtímaárangri sem lagt er upp með. Hér á eftir verður farið yfir þau, sem að mati samtakanna, eru mest aðkallandi.

Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar

Að mati stjórnar NSS er afar áríðandi að stjórnunar- og verndaráætlun (s&v) Hálendisþjóðgarðs sé bindandi fyrir skipulagsáætlanir sveitarfélaganna, sér í lagi á þeim svæðum sem eru innan þjóðlenda. Vilji sveitarfélög gera stífari kröfur til náttúruverndar á svæðinu en eru sett í verndar- og stjórnunaráætlun þjóðgarðsins er þó eðlilegt að verndar- og stjórnunaráætlun taki tillit til vilja sveitarfélagsins.

Ekki verður skilið við þennan þátt án þess að benda á að verði frumvarpið samþykkt í núverandi mynd hvað umræddan þátt varðar, þá myndi það veikja stöðu s&v innan núverandi Vatnajökulsþjóðgarðs.

Aðliggjandi þjóðlendur/ríkisjarðir

Stjórn NSS leggur til að í kjölfar stofnun Hálendisþjóðgarðs verði strax farið í að bæta þjóðlendum og öðrum ríkisjörðum sem liggja að hálendismörkum við landsvæði þjóðgarðsins. Á þetta hafa samtökin bent áður, m.a. á dæmi um þjóðlendu austan Mýrdalsjökuls sem stendur utan hálendismarka af þeirri ástæðu einni að úrskurðurinn um hana féll eftir að línan var dregin við gerð svæðisskipulags miðhálendisins skömmu fyrir aldamót.

Stýring ferðamanna

NSS taka undir það sjónarmið Landverndar að ákvæði náttúruverndarlaga um almannarétt verði ríkjandi í þjóðgarðinum. Samtökin telja einnig rétt að helstu ákvæði um umgengni og viðurlög við mögulegum brotum verði á einum stað, í náttúruverndarlögum, þannig að auðveldara verði að setja sig inn í gildandi reglur.

Í umræðu um Hálendisþjóðgarð hefur tíðrætt verið um þá möguleika sem hann getur gefið á aukinni ferðamennsku á hálendinu. NSS telja að afar varlega skuli farið í þeim efnum og ekki hyggilegt að greiða aðgengi að hálendinu um of, þ.e. verðmæti þess liggja skv. rannsóknum ekki síst í víðernum og öræfaupplifun í fámenni. Samtökin leggja áherslu á að stýringu ferðamennsku innan þjóðgarðsins þarf að vanda og standa vörð um víðernin, öræfaupplifunina, fámennið og hráleikann.

Orkunýting

Stjórn NSS tekur undir fram komnar athugasemdir Landverndar hvað 23. grein frumvarpsins, um orkunýtingu varðar;

Stjórn Landverndar tekur undir tillögu um að þau svæði á hálendinu þar sem eru virkjanir í rekstri verði skilgreind sem jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs og lúti ákvæðum í stjórnunar- og verndunaráætlunum. Hins vegar telur stjórnin að alls ekki megi heimila frekari virkjanir á Hálendinu nema mjög brýna nauðsyn beri til vegna raunverulegs skorts á orku í landinu og ekki séu aðrar leiðir færar til að afla nauðsynlegrar orku. Þá telur Landvernd einnig að mörk sem dregin hafa verið upp sem jaðarsvæði um virkjanir séu of rúm. Til dæmis telur stjórnin að þar sem Þjórsá rennur um þjóðlendur og þar sem ekki eru uppistöðulón eða virkjanamannvirki eigi áin og næsta umhverfi hennar að vera hluti þjóðgarðsins.

Stjórn Landverndar leggur því til að 3., 4., 7. og 8. mgr. 23. gr. verði teknar út úr frumvarpinu þannig að hún orðist svo (feitletraðar eru breytingatillögur Landverndar):

> *"Skilgreina skal í reglugerð sem ráðherra setur jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs vegna orkunýtingar innan þeirra marka sem tilgreind eru í 1. málsl. 2. gr. 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* ***minniháttar*** *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.* ***Þessar breytingar mega ekki valda skaða á náttúru- og menningarminjum þjóðgarðsins.***
>
> *Heimilt er að starfrækja virkjanir innan marka Hálendisþjóðgarðs til sjálfsþurftar fyrir starfsemi í þjóðgarðinum enda samræmist þær verndarmarkmiðum þjóðgarðsins.*
>
> *Ekki er heimilt að starfrækja virkjanir innan marka* ***Hálendisþjóðgarðs eða setja upp nýjar á jaðarsvæðum hans.*** *Jafnframt eru nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar innan Hálendisþjóðgarðs."*

Faglegt eftirlit með framkvæmdum

Samkvæmt 3. grein fyrirliggjandi frumvarps eru markmið með friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs meðal annars að vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, víðerni, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar og tryggja tilvist heildstæðra vistkerfa og náttúrulegra ferla. Einnig að endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.

NSS leggja áherslu á að faglegt eftirlit þarf að vera með framkvæmdum innan þjóðgarðsins og jaðarsvæða hans. Samtökin leggja áherslu á að fagstofnanir, svo sem Landgræðslan og/eða Náttúrufræðistofnun, verði falið að annast eftirlit með þeim framkvæmdum sem eru utan almenns verksviðs landvarða í þjóðgarðinum, s.s. vegna vegagerðar eða virkjana. Í 1. mgr. 23. gr. er kveðið á um að skilgreina skuli í reglugerð svokölluð jaðarsvæði vegna orkunýtingar, þar sem leyft verði að gera breytingar á núverandi virkjunum og stækkun þeirra. Jafnframt er í frumvarpinu opið fyrir að farið verði í nýja orkukosti, sem eru í orkunýtingarflokki rammaáætlunar.

NSS eru, svo sem fram hefur komið, andsnúin því að byggðar verði nýjar virkjanir innan þjóðgarðsins, en leggja þó áherslu á að verði af slíkum framkvæmdum þurfi meira og skilvirkara eftirlit en almennt hefur tíðkast á framkvæmdasvæðum. NSS telja nauðsynlegt að fagaðilar frá Landgræðslunni og/eða Náttúrufræðistofnun, eða öðrum fagstofnunum, sem ekki hafa sameiginlega fjárhagslega hagsmuni með framkvæmdaaðila, hafi það hlutverk að sjá til þess að umhverfisáhrif allra framkvæmda verði lágmörkuð þannig að þjóðgarðurinn sjálfur verði fyrir sem minnstum skaða.

Að lokum

NSS telja stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands vera ábyrga náttúruvernd og mikið og kærkomið framfaraskref. Samtökin leggja áherslu á að standa þarf vörð um öræfin sem eina heild, og löngu tímabært að sá hluti hálendisins sem staðið hefur utan friðlýstra svæða fái þá lögformlegu stöðu, utanumhald og stýringu sem honum ber.

Í því samhengi er áhugavert að horfa til þeirrar góðu reynslu sem t.a.m. Skaftfellingar hafa af uppbyggingu Vatnajökulsþjóðgarðs. Efasemdaraddir heyrðust vissulega víða í héruðunum fyrir stofnun hans, en reyndin hefur verið sú að þjóðgarðurinn hefur verið sterkt afl í atvinnuuppbyggingu svæðisins.

Hafa þarf samt hugfast að lagasetningin er einungis ein varða á langri leið; að þjóðgarður er þess eðlis að vera í sífelldri mótun. NSS hvetja til þess að þeim þáttum frumvarpsins sem til bóta eru umfram núverandi fyrirkomulag á hálendinu verði hampað í umræðunni - og sameinast um að slípa til vankanta, þannig að hið mikla og þarfa verkefni hljóti brautargengi á Alþingi.

F.h. Náttúruverndarsamtaka Suðurlands

Þórunn Wolfram Pétursdóttir

formaður

Umsögn um frumvarp um hálendisþjóðgarð.

Birgir Ómar Haraldsson

framkvæmdarstjóri

1 febrúar 2021.

Útdráttur úr umsögn.

Almennt er Norðurflug hlynnt hverskonar nátttúruvernd sem hefur visst jafnvægi að markmiði. Slíkt markmið er t.d. að verja náttúruna fyrir framtíðar kynslóðir en þó þannig að ekki séu settar óþarfa hömlur á framtíðar kynslóðir, markmið skipulags sé skýrt þ.e. að vernda en ekki banna atvinnumennsku og ekki síst sé einfalt að eiga við viðkomandi stofnun/þjóðgarð og erum við bara að nefna nokkur megin atriði þess jafnvægis sem þarf að ríkju og gilda með skýrum hætti.

Nátturuvernd er grunnur að starfsemi félags. Félagið bendir þó á að markmið þjóðgarða ætti ekki að vera að hafa afskipti af atvinnurekstri nema góðar og gildar ástæður séu til staðar eins og fyrr sagði. Í þessu efni er vísað til 75.gr. stjórnarskrár okkar góða lands. Þannig þurfa lög, reglugerðir skipurit og samskipti við þjóðgarða að hafa í öndvegi náttúruvernd samhliða þess að gætt sé að atvinnufrelsi eins og stjórnarskrá okkar tilgreinir með skýrum hætti.

Gæta þarf ítrustu varkárni og rökstuðnings til að hindra stjórnarskrárvarinn rétt félaga til að nýta landgæði til að efla sinn rekstur og skapa störf, landi og þjóð til heilla. Það er reyndar ljóst af umsögn umhverfis- og auðlindaráðherra að þjóðgarður á að efla atvinnustarfsemi sem er gott.

Að mati Norðurflugs (NF) er mikið hagsmunamál að vel takist til með þjóðgarða. NF hefur reynt að kynna sér útfærslu þjóðgarða um víða veröld til að kynna sér sögu þeirra, skipulag, varklag og hvernig til hefur tekist.

Að öfangreindu sögðu, ákvað félagið gera nokkuð ítarleg umsögn þannig að allar umræður gætu byggst á staðreyndum sem er grundvöllur skynsamlegra og varanlegra ákvarðana. Ekki má setja upp slík lög að þau hindri komandi kynslóðir til að afla lífsviðurværis. Erfitt er að sjá til um framtíð okkar afkomenda en gæta þarf þess að lög sem gilda um alla framtíð séu t.d. sama eðlis og f.d. lög um lífeyrissjóði sem hafa farsæl lög og verða það áfram og nánast óumdeild.

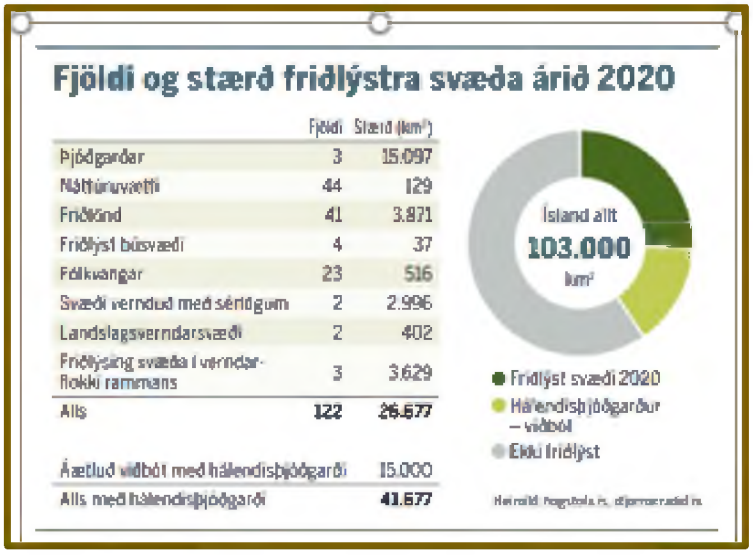
NF hefur haft umhverfisstefnu í sínum handbókum, farið yfir nátturverndarmál í árlegri endurþjálfun og ekki síst hefur félagið fjárfest í þyrlu sem er sú vinsælasta innan þjóðgarðar erlendis. Hún er hljóðlátari en líklega allar í sambærilegum stærðarflokki. - Grunnur okkar starfsemi, er frelsi til lendingar enda hafa þyrlur ekki skilið eftir sig fótspor eins og sýnd eru í Viðauka II, bls. 11.

Félagið hefur lagt sig fram um að eiga samstarf við alla um skynsama náttúrvernd.

Bendum einnig á að öll gjaldtaka standist lög um að skýrt sé hvað stendur að baki gjaldtökunni. Í þeim efnum hefur Próf. Páll Hreinsson gert greinar sem er vert að kynna sér.

Við bendum á að hugsanlega sé betra að tilgreina með skýrum hætti þau svæði sem ekki má lenda á, vegna eintakrar náttúru (sjá tölulið h.m á bls. 8) í stað þess að setja upp svona gríðarlega stóran þjóðgarð. Meta þarf hvort markmið með nátturvernd náist ekki með sama hætti og með mun minna íþyngjandi hætti en að binda land og þjóð í þessum stóra þjóðgarði.

Sýnist sem Vatnajökuls sem og Snæfellsnes þjóðgarður og annað sem er friðlýst sé alls um 26.677 ferkílómtrar eða 25,9% eða fjórðungur okkar góða lands. Áhugavert er að vita hvort nokkurt land hefur verndað álíka stóran hluta síns lands.



Öll lög og reglugerðir þurfa að hafa skýr markmið um að efla alla atvinnustarfsemi ekki bara þá sem er í nágrenni þjóðgarðsins. Hvergi má mismuna neinum aðila án ítarlegs rökstuðnings og alls ekki á grunni nálægðar við þjóðgarð. Jafnrétti þarf að gilda sem og önnur gildi sem eru til staðar og standa í okkar stjórnarskrá.

Í tengslum við stofnun þjóðgarðs þarf að gæta að hófsemi og þess að fyrirtæki geti séð sæmilega til um sína framtíð (fyrirsjáanleiki). Gefa þarf fyrirtækjum tækifæri til að aðlaga sig að miklum breytingum í starfsumhverfi þeirra. Slíkt er þeim, starfsmönnum þeirra og nær umhverfis þeirra mikilvægt.

Öll samskipti við aðila þjóðgarðins þurfa að vera einföld, skýr og markast af samstarfi en ekki af ástæðulausum afskiptum nema ef greinilegur ásetningur er um brot á lögum og reglugerðum.

Við væntum þess að ofangreint hafi verið til þess að skapa góða umræðu um atvinnustarfsemi í þjóðgörðum almennt. Ekki síst væntum við þess að ítarefni sem fylgir geti verið gott efni til að ræða um þjóðgarðinn af skynsemi, yfirvegun og ekki síst staðreyndum.

Við fögnum umsögnum umhverfis- og auðlindaráðherra um að markmið náttúrverndar sé hluti af þeirri viðspyrnu sem ferðaþjónustan þarnast á þessum Covid19 tímum. Ekkert má gera sem tefur uppbyggingu ferðaþjónustu sem er mikilvæg grein fyrir okkar land og framtíð þess. Ekki síst er mikilvægt að ferðamennska hefjist af krafti til að minnka mikið atvinnuleysi sem við viljum ekki hafa í okkar góða landi.

Við viljum taka fram að okkar umsögn mundi teljast nokkur ítarleg. Ástæða þess er að við höfum og viljum leggja okkur fram um allt sem telst til náttúrverndar. Við viljum leggja okkur fram um að eiga góð samskipti við Umhverfisstofnun og alla þá sem leika sitt hlutverk í verndun okkar fallega lands.

Við leggjum til að meira sé lagt í allt samráð og undirbúning að þessum þjóðgarð enda það stórt mál að vel þarf að vanda til laga sem er ætlað að standa í tugi ef ekki hundruð ára.

Ef þess er óskað erum við reiðubúnir að mæta á fundi til frekari umræðna.

Reykjavík 1. febrúar 2021.

f.h. Norðurflugs

Birgir Ómar Haraldsson, framkvæmdarstjóri.

Ítarefni um frumvarp um hálendisþjóðgarð.

Stofnun þjóðgarðs er það stórt mál og getur haft afar afdrifaríkar afleiðingar fyrir okkur sem byggjum reksturinn á þeirri einstöku náttúru sem við við öll eigum og þykir vænt um. Það er því enginn annar valkostur en að skýra afar vel það sem við höfum áhyggjur af. Öll umræða þarf að vera grundvölluð á staðreyndum og skynsemi.

Við viljum byrja að segja með skýrum hætti að við erum hlynntir landvernd og að byggja upp okkar land til að komandi kynslóðir eigi gott líf og góða framtíð. Um er að ræða gersemar komandi kynslóða sem þetta snýst um, þó það sé ekki yfirlýst markmið í lögunum, en ætti að vera. Andi þessara laga er ekki skýr hvað þetta varðar en hér er nauðsynlegt að andi eða markmið sé skýrt enda þarf skýr rök þarf til að vernda 30/40% af landinu. Ekki er hægt að binda framtíð komandi kynslóða þannig að þau fái minna ráðið um sitt líf hér á þessu landi.

Hinsvegar þarf að vera skynsemi og raunsæi í lögum og reglum og þar viljum við leggja okkar mat og skoðanir á vogarskálarnar. Við þurfum síðan að gæta þess að hér þurfa allir að lifa í sátt og samlindi og ekki innleiða lög sem skapa óþarfa sundurlindi meðal þjóðarinnar, hindra almennt frelsi til atvinnu sbr. stjórnarskrá og önnur megin gildi okkar þjóðar.

Norðurflug (NF) hefur fjallað um landvernd með sínum starfsmönnum samhliða árlegri endurþjálfun.

Þyrlur NF hafa verið notaðar til að endurbæta stíga, setja upp palla og annað sem ekkert annað atvinnutæki gætur unnið og ekki síst með eins litlu eða engu raski á náttúrunni. Þannig hjálpa þyrlur að vernda náttúruna meira en flestir gera sér grein fyrir.

Ekki bara erum við með nátturvernd í okkar handbókum heldur höfum við fjárfest í þyrlu sem er talin sú hljóðlátasta í heimi til farþegaflugs. Sama tegund er t.d. notið í Grand Canyon og fleiri þjóðgörðum. Ef hinsvegar er þrengt að okkar starfsemi er jafnframt verið að þrengja að getu okkar til fjárfestinga m.a. í fleiri álíka þyrlum. Því þarf að gæta að margskonar þátta við landvernd og þjóðgarða.

Viljum taka fram að félag okkar hefur haft í sínum handbókum grein um náttúrvernd og við vitum ekki til þess að nokkurt annað þyrlufélag hafi haft slíka stefnu þann tíma sem við höfum gert slíkt. Það er hagsmunamál okkar félags að gengið sé vel um okkar náttúru sem og fyrir alla og ekki síst framtíðar kynslóðir.

NF hefur ekki brotið gegna ákvæðum um friðlönd sbr. erl. þyrlurekandi gerði og virðist sem engar afleiðingar verði af þeirri hátterni.

Umsögn Guðmundar umhverfis og auðlindaráðherra um að þjóðgarðar séu almennt forsenda þessa að ferðaþjónustan nái vopnum sínum á ný er rétt. Af yfirlýsingu hans er ljóst að markmið um þjóðgarðsins sé að efla atvinnustarfsemi auk þess að vernda fyrir framtíðar kynslóðir. Það er ljóst að komandi kynslóðir lifa þó af gæðum þessa lands og það væri óæskilegt og varla í takt við stjórnarskrá ef settar væru hömlur á lífviðurværi þeirra, sem og fyrirtækja til næstu framtíðar. Hér sýnist okkur að ekki sé gætt þessa auk þess að þörf fyrir vernd þarf að vera afar skýr (sjá Rauða listann frá UST og skilmálar vegna Fjallabaks).

Ef atvinnustarfsemi, sem er lífviðurværi framtíðar kynslóðar, er hampað sem jákvæðri þróun og þjóðgarðurinn hefur skýr markmið um slíkt erum við frekar jákvæðir en þó á þessum forsendum sem hér koma fram:-

1. Sett séu fram afar skýr markmið um hvað skal einkum vernda og verja og koma slíku á framfæri með skýrum hætti (sjá t.d. eitthvað í veru Rauða listans sem var gerður af UST og var bara gott innlegg í umræðuna). Ef ætlunin er að vernda mosa, lindir, hveri þá setja það skýrt fram í stað almenns orðalags. Bendum á að við lendum ekki þyrlum nema á traustum grunni sbr. okkar handbækur og erum mest að lenda á melum sé þess nokkur kostur. Bendum á að NF hefur aldrei skilið eftir sig fótspor t.d. í Hrafntinnuskeri eða neinstaðar og enginn annar ferðamáti getur státað sig af slíku og jafnvel varla gangandi aðilar. - (sjá síðari umfjöllun Rauða listainn frá UST 2010 sem og skýrslu Skipulagsstofnunar um eðli skemmda sbr. viðauka III að neðan)
2. Lög um þjóðgarðinn séu þannig úr garði gerð að „afar" skýrt sé að samhliða vernd sé ætlunin að efla atvinnustarfsemi landi og komandi kynslóðum til heilla. Ekki er hægt að einskorða atvinnuþróun við aðila í nágrenni þjóðgarðs heldur allra þeirra sem geta nýtt gersemar þjóðgarðsins til að skapa tekjur fyrir hann og þá land og þjóð. Jafnræði þarf að ríkja.
3. Allar reglugerðir hafi slíkt ákvæði sem kemur fram í lögum sbr. 2 að ofan. Allar reglugerðir verða að hafa stoð í lögum. Það virðist lenska þessi árin að unga út reglugerðum sem virðist valda því að lög eru ekki eins vel ígrunduð og áður.
4. Einnig komi fram lágmarks inngrip inn í atvinnustarfsemi þó þannig að þeim sem vísvitandi og ítrekað brjóti lög og reglugerðir sé refsað. Með sama hætti sé einnig ákvæði um að landverðir og aðrir starfsmenn séu ekki að skapa neina óþarfa árekstra við atvinnustarfsemi. Hér gildir að aðilar vinni saman en slíkt gerist ekki ef markmiðið er óljóst. Ef þau eru óskýr þá er hætta á að sumir taki að sér að túlka lögin með þeim hætti sem þeim hentar og slíkt er ekki skynsamlegt.
5. Inngrip skv. ofangreindu er þannig að t.d. fyrir okkar starfsemi þurfi afar einfaldan samning (sjá 7 að neðan) og öll samskipti séu afar einföld enda teljum við að ekki þurfi að takmarka okkar starfsemi sbr. 1 lið í grein Magnúsar Guðmundssonar framkvæmdarstjóra sem er í viðauka I við þessa umsögn.
6. Öll samskipti verði einföld milli atvinnustarfsemi og þjóðgarðsins sbr. samningar og allar heimildir.
7. Samningar þurfa ekki að tilgreina mörg atriði og eiga að vera einfaldir sbr:-
    a. Aðilar samnings
    b. Markmið sem er vernd náttúru
    c. Miðað við tiltekna viðkomu eru engar hömlur á starfsemi en ef umfram tiltekin viðmið ræða aðilar um takmarkanir um lendingar á tilteknum svæðum. Bendum á að í fyrri samskiptumv ið UST hefur iðulega komið fram að okkar þyrlur eru ekki að lenda á þeim svæðum sem það mat viðkvæmt. Við erum með stefnu um nátturuvernd og förum eftir henni eins vel og við þekkjum til.
    d. Engin gjaldtaka á að vera til staðar enda hefur þjóðgarðuinn engan kostnað af okkur. Bendum á greinar m.a. Páls Hreinssonar prófessors um grunn gjaldtöku.
    e. Gildistími
    f. Samráð á 3 ára fresti ef meiriháttar breytingar á starfsemi viðkomandi félags.
    g. Ákvæði um viðurlög ef brotið er á samningi, lögum eða reglugerðum
    h. ...lágmarka þarf alla skriffinnsku sem skoðanakannanir telja hafa vaxið undanfarin áratug
8. Skýr mörk þurfa ávallt að vera milli lögregluvalds og heimilda landvarða sem og milli þjóðgarðsins og Samgöngustofu. Bendum á að UST er að vinna þarft verkefni sem er að koma með leiðbeiningar um flug yfir viðkvæmum stöðum og eingöngu svona einfalt verkefni er að skila meiri í verndarmálum en jafnvel margt annað.
9. Valdajafnvægi þarf að vera skýrt þ.e. þetta er það stór aðgerð að það er varla verjandi að aðilar sem bera enga ábyrgð gagnvart almenningi geti haft þau völd sem virðist vera í þessum drögum

að lögum. Það eru líkur til að afar flókið verði að eiga samskipti við svona mikið skipurit og valddreifingu.

Við viljum síðan benda á nokkur praktísk mál sbr. hér að neðan:-

a. Markmið landsins hafa stundum verið til umræðna t.d. draga að efnaða einstaklinga í stað massa túrisma sem dæmi. Ekki væri óskynsamlegt að ræða stefnu sem þessa og ahrif þjóðgarðs á þá stefnu. T.d. eru lögin þannig að þau hindri ekki þessa stefnu eða markmið svona sem dæmi. Betra er að fá færri en betur borgandi ferðamenn en massa túrisma. Hér þarf að eiga sér orðastað milli t.d. Íslandstofu sem annast markaðssetningu okkar lands og þeirra sem standa að landvernd.
b. Gæta þarf að margskonar þáttum t.d. gagnvart aðilum sem geta ekki gengið v. heilsu en langar að upplifa nátturuna eins og aðrir heilsuhraustir ungir eintaklingar. Á að hindra þessa aðila t.d. að fara í skipulagðar ferðir með faratækjum sem gætu verið þyrlur eins og annað farartæki? Við höfum oft farið með veika einstaklinga sem og fatlaða sem höfðu enga aðra möguleika að sjá okkar stórkostlegu náttúru.
c. Bendum á að í Leiðarljósi atvinnustefnu Vatnajökulsþjóðgarðs er verið að leggja mat á hvaða atvinnustefna er viðeigandi í hendur þjóðgarðsins sem ber enga aðra ábyrgð en að vernda náttúruna. Ekki má gera enn eitt annað vald til viðbótar við það sem fyrir er. Ekki verður annað séð en t.d. að þessi drög að lögum skarist við lög um náttúrvernd nr. 60/2013.
d. Mismunun innan þjóðgarðsins gengur ekki sbr. að heimila einni tegund ferðaþjónustu en ekki annarri nema ef á grunni skaða á nátturu. Að bera fyrir sig öryggi er ekki hlutverk þjóðgarðs enda kosta viðkomandi fyrirtæki tryggingar sem þjóðgarðrinn getur, hinsvegar sett reglur um. Fyrirtækin eru alltaf endanlega ábyrg (tryggja sig fyrir áhættu) og að nýta öryggi frekar en náttúrvernd virðist vera nokkuð vandasamt.
e. Atvinnustarfsemi í nærumhverfi er mismunun (sjá 4. tl. Inngangs í Atvinnustefnu Vatnajökulsþjóðgarðs) þ.e. allir eiga rétt á að vera í löglegri atvinnustarfsemi sbr. stjórnarskrá.
f. Mismunun um að efla atvinnu í nærsveitum þ.e. er verið að útiloka t.d. aðila sem eru sérhæfðir sbr. þyrlurekendur sem er það viðamikil starfsemi að enginn eða fáir aðilar í nærsveitum þjóðgarðs geta staðið undir svo sérhæfðum rekstri?
    a. Í tengslum við mismunun þá bendum við á að það eru ekki þyrlur sem hafa skaðað náttúruna og líklega er þetta einn sá ferðamáta sem veldur minnstum skaða. Bendum á að það er munur á hugtökum sbr. skaði v. ónæði sem er margskonar t.d. flygildum, krossurum og öðrum faratækjum. Eina leiðin að greina á milli aðila sem skapa ónæði er að setja hávaðarmörk. Ítrekum að NF hefur fjárfest í hljóðlátustu þyrlutegund sem til er á markaðanum og ætlar að halda áfram á þeirri vegferð séu rekstrarskilyrði til þess.
    b. Bendum á að ef það er réttur þeirra sem geta gengið um gersemar þessa lands að þeir eiga óskoraðan rétt til algers hljóðs og þeir sem trufla þessa kröfu þá er verið að takmarka hverjir geti notið gersema þessa lands. Viðvarandi skaði á viðkvæmri náttúru er sjónrænn skaði sem allt eins má ræða betur og samhliða umræðu um hávaða eða annað sem truflar suma.
    c. Hver einasta tegund ferðamennsku hefur sín einkenni sbr. þyrlur skapa hávaða en önnur tegund skaðar náttúruna. Hestahjörð, hjólastígar og göngustígar geta allt eins fallið undir truflun á upplifun að vera út í víðáttunni einn með sjálfum sér. Er hávaði sem er í örfáar mínutur verri en að horfa á

nátturugersemar gengnar í drasl? (sjá myndir og skemmdir vegna göngustíga og utanvega aksturs í viðauka II.

d. Er það ekki mismunun að þyrlufélag sem fer kannski einu sinni á dag í Vatnarjökulsþjóðgarð þurfi heimild til lendingar vesta Vatnajökuls þegar t.d. rúta hefur fullar heimildir til að aka Gæsavatnaleið með margfalt fleiri farþega? Vélsleðar. buggibílar og aðrir mega aka þessa leið sem aðrar leiðir en ein tiltekin starfsemi kallar á allskonar óþarfa skriffinnsku fyrir td. eina ferð á svæðið. - Við gætum nefnt Háafoss sem dæmi þar sem rútur keyra á bílastæðið við fossbrún en þyrla má ekki lenda á malarkafla árinna sem ryður kaflann alla vetur. Hver er kostnaður við bílastæðið í samanburði við að lenda á malarkambi? Hver eru rökin að hamla upplifun einnar tegundar ferðamennsku en ekki annarrar?

e. Létt motorhjól eða svokallaðir krossarar skapa hljóð sem og ný tegund rafmagns hjóla og talandi ekki um dróna sem þess utan skapa engar tekjur fyrir samfélag okkar eins og t.d. þyrlurekstur.

f. Í viðauka II eru myndir af skemmdum á náttúrinni og engar tengjast þyrlum.

g. Í 7. c. að ofan er rætt um skilgreiningu á lendingarsvæðum og tekið sem dæmi um hvernig megi einfalda starfsemi þeirra sem byggja sína tilveru á atvinnu tengda þjóðgarði. Til staðar er saga um slík bönn t.d. Hvannadalshnúk og víðar og allir virða það bann. M.t.t. m liðar hér á eftir er auðvelt að banna umgengni um þau svæði sem Rauði listi UST frá 2010 gerði áhugaverða tilraun til að tilgreina. Ef greint er hvaða lendingarstaðir henta þyrlum er ljóst að það þarf afar litlar takmarkanir til að ná markmiðum um náttúrvernd. Fótspor þyrlna er afar lítið m.v. t.d. skaða vegna utanvega rekstrar.

h. Frelsi til atvinnu er grundvöllur stjórnarskrár okkar frábæra lands sbr. 75 gr. stjórnarskárinnar. Sú grein segir:-

a. Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.

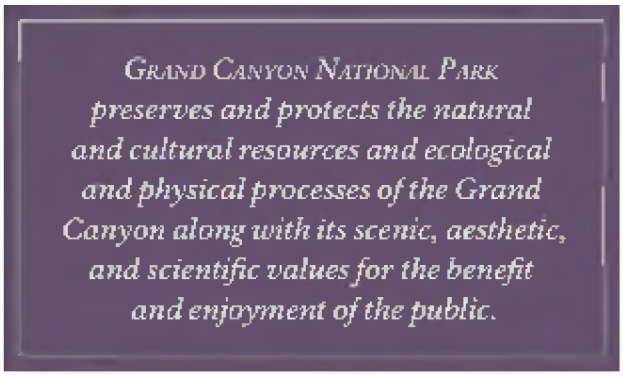
b. Það er hugleikið hvaða almannahagsmunir krefjist þess að setja allkonar hamlanir a almenna starfsemi fyrirtækja. Því ættu lög um þjóðgarðinn að vera sem minnst íþyngjandi fyrir atvinnustarfsemi og slíkt ætti að koma fram með skýrum hætti. Ekki er æskilegt að mál tengt þessu að komi fyrir dómstóla.

c. Líklega er staðan sú að nýsköpun í okkar landi er mikilvæg og okkur grunar að það séu fáar greinar sem hafa verið jafn skapandi í nýsköpun og ferðaþjónustan. Að hindra nýsköpun er eigi gott heldur skal skapa þann grunn að atvinnulíf vaxi og dafni.

d. Benda má á að fáar greinar skapa jafnmikið að beinum og óbeinum störfum og ferðaþjónstuna gerir og því þarf að gæta þess að greinin sé studd af þjóðgarði en hlutverkið snúist ekki um að þjóðgarðurinn sé „yfirvaldið“ sem beri að hlýða.

e. Í ljósi stjórnarskrár þá sjáum við ekki hvort það sé heimilt að fela nánast pólitískt vald án slíkrar ábyrgðar. Það er t.d. ekkert sem segir að ekki sé hægt að breyta án formlegrar umfjöllunar á Alþingi og ekkert sem hindrar gerræðislegar og öfgafullar breytingar í framtíðinni. Að þessu þarf að huga. Þeir sem stjórna þjóðgarðinum voru ekki kosnir til að taka íþyngjandi ákvarðanir fyrir hönd almennings sem takmarkar t.d. stjórnarskrárvarinn rétt eða rétt skv. öðrum lögum.

i. Við höfum kynnt okkur Grand Canyon þjóðgarðinn og þar segir með skýrum hætti sbr. mynd hér til hægri hver er tilgangurinn þ.e. „til að almenningur getið notið“. Reyndar er um að ræða þjóðgarð sem er að vernda 11 mismundani ættbálka, dýr, einstaka náttúru en ekki beint víðneskju.



   a. https://www.nps.gov/grca/learn/management/upload/GRCA_OV_2017_508.pdf
   b. https://www.grandcanyon.org/about-us/history-mission/
   c. Um er síðan að ræða „nonprofit“ fyrirkomulag eða einskonar sjálfseignarstofnun.

j. Gæta þarf að skattlagningu sbr. stjórnarskrá og það á ekki að íþyngja atvinnurekstri frekar en nú er og bendum á ákvæði stjórnarskrárinnar þ.e. 75.gr.

k. Varðandi hávaða er ljóst af nágrannarétti að við sem búum í Reykjavík getum lítið kvartað undan hávaða af flugvélum, traktorum, motorhjólum o.s.frv. Þegar komið er út fyrir þéttbýli er ljóst að annað ræður en það getur varla verið að þar gildi bara réttur þess sem óskar að vera í endalausri kyrrð. Er réttur t.d. þess sem er að fljúga í þyrlu enginn eða annara sem stunda atvinnurekstur?

l. Efla þarf upplýsingar til ferðamanna sem leigja sér svokallaða „camper“ bíla en ítrekuð tilfeli um utanvega akstur auka almenns sóðaskapar er óviðunandi.

m. Í samantekt UST árið 2010, er talað um Rauða listann þ.e. um svæði í hættu. Þar koma fram svæði sem eru í hættu og er þessi greining áhugavert innlegg í umræðuna um þjóðgarðinn. Nú 10 árum síðar er komið fram frumvarp um að vernda um 40% landsins og svo virðist sem engin tenging sé milli þessarar skýrslu og nýja frumvarpsins. Það þarf að gæta að hófsemi og þess að fyrirtæki geti séð sæmilega til um sína framtíð. Umbylting stefnu án skýrra markmiða er ekki æskilegt verklag.
   a. https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Nattura/Skyrslur/astand_fridlystra_svaeda_skyrsla_umhverfisstofnunar_nov_2010.pdf
   b. Fleiri gögn eru til sbr. skýrsla ferðamála-, iðnaðar, og nýsköpunarráðherra um þolmörk ferðamannsku en í dag er ekki sama aukning milli ára á fjölda ferðamanna og allt aðrar forsendur.
   c. Góð skýrsla er til á vegum Skipualgsstofnunar um ferðmannesku á miðhálendinu.

n. Vakinn er eitt atriði sem er einshverskonar forsenda atvinnustarfsemi. Vakinn er góður en það er alveg ljóst að það reglugerðar umhverfi sem gildir um flugrekstur fer langt umfram Vakann í gæðamálum og þetta á hreinlega að fara út. Margskonar gæðakerfi eru til staðar en hvergi eins mikil og í flugrekstri.

o. Skaði versus ónæði eru hugtök sem þarf að hafa í huga þ.e. hér er mikill munur á þó stundum sé hægt að lesa úr drögum að þetta sé nánast sama hugtakið.

p. Okkur þætti vænt um að mat á umhverfisáhrifum mismunandi flutningsfara eða atvinnutækja sé skoðað með raunhæfum hætti. T.d. við Jökulsárlón þetta búið að gerast:-

a. NF aðlagaði lendingarstað að beiðni aðila en árið eftir var búið að byggja kofa nánast við kríuvarpið sem við áttum að vernda og gerðum en þjóðgarðurinn gerði að engu.
b. Vegna umfangmikils viðhalds á loftförum leka þau aldrei olíu eins og rútur og önnur land flutningstæki gera.
c. Það er hljóðmengun af bátunum sem eru á lóninu og vissulega gæti sumum finnst sem bátar minnki upplifun af þeirri einstöku náttúru sem þar er.
d. Er hljóðmengun af báti meiri eða önnur en af þyrlu? Líklega þar sem bátar eru allan daginn en þyrlan kemur kannski einu sinni á dag að meðaltali. Hver er þá forsenda þess að það þarf að setja umfangsmikið kerfi um komu þyrlna?

q. Við höfum kynnt okkur verndarsjónarmið m.a. UN og þau ganga út á að einfalda allt regluverk og styðja við atvinnurekstur og allt miðast við slíkt.
a. https://www.eea.europa.eu/
b. https://www.unenvironment.org/
c. https://www.ust.is/haf-og-vatn/althjodlegt-samstarf/althjodlegar-stofnanir/

r. Í tengslum við lögin er rætt um þau orkuskipti sem framundan eru hérlendis sem í heiminum. Samhliða virðist sem verið sé að þrengja að möguleikanum til nýtingar endurnýjnalegrar orku þannig að hér, enn og aftur, virðist sem ekki sé búið að skoða lögin út frá afar mikilvægum hliðum. Það er allt eins líklegt að það verði bylting í tækni og einnig allri nýtingu á orku og það getur ekki verið skynsamlegt að binda komandi kynslóðir við það fyrirkomulag sem frumvarpið virðist telja rétt. - Ummæli eins og að ýta vindmillum út á haf þarf að skoða vel enda mikið í húfi fyrir alla og ekki síst framtíðar kynslóðir.

s. Ekki þarf síst af öllu að leita leiða til að auðvelda gerð kvikmynda á víðernum okkar lands. Hugsanlega er auglýsingargildi kvikmynda tekna hérlendis að hluta eða öllu leiti meira virði en t.d. Inspired by Iceland eða aðrar álíka herferðir. Ef við skiljum rétt eru það einkum víðáttur okkar lands sem heilla erl. kvikmyndaframleiðendur og því líklega að hálendisþjóðgarður skipti miklu fyrir framgang þeirrar atvinnugreinar. Það litla sem við þekkjum til er að það ríkir gríðarlega samkeppni um gerð kvikmyndagerðar. Því er ekki æskilegt annað en að rætt sé við hagsmuna aðila til að einfalda allt regluverk þannig að viðkomandi aðilar geti keppt á verðum en falli ekki á óþarfa skriffinnsku sem er ekki til staðar hjá helstu samkeppnislöndum. Það hefur verið mikil gróska í kvikmyndagerð hérlendis sl. ár og það eru komin fyrirtæki sem hafa sýnt og sannað að þau geta tekist á við afar stór verkefni og væri afar miður ef þessum árangri væri kastað á glæ með óskilvirkni í umsóknarferli eða kröfum umfram það sem þekkist meðal helstu samkeppnislanda. Hvet alla að kynna sér afar vel þann árangur sem fyrirtæki og einstaklingar hafa náð enda um stórkostlegt afrek að ræða. - Í viðauka V er grein í Morgunblaðinu 18 janúar sl. um hækkun endurgreiðslu til kvikmyndagerðar. Það sem við þekkjum til er að erl. aðilar hafa oft takmarkaðann skilning á skriffinnsku og því er hætta á að hækkun endurgreiðslu hafi takmarkaðan tilgang ef t.d. ferlið um heimildir er langur, mikið magn gagna og annað. Benda má á að ísl. kvikmyndar fyrirtæki hafa skilið afar vel við alla tökustaði enda þau eins og við með alla okkar hagsmuni undir að vel sé gengið um náttúru okkar fallega lands.

Við höfum lesið og kynnt okkur ógrynni af efni m.a. Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands, gefin út 2011, Íslenska Þjóðstígar gefin út af Ferðamálastofu og öðrum átið 2014 til að nefna nokkur rit sem við höfum lesið. Það er til ógrynni af afar góðum ritum um hvernig má standa að náttúruvernd þannig að vel sé staðið að málum og í sátt við land og þjóð.

Viðauki I

Grein Magnúsa Guðmundssonar í Morgunblaðinu 8 desember 2020

MORGUNBLAÐIÐ ÞRIÐJUDAGUR 8. DESEMBER 2020

Umræðan

Atvinnustefna Vatnajökulsþjóðgarðs

Eftir Magnús Guðmundsson

Vatnajökulsþjóðgarður er tólf ára gömul stofnun í stöðugri þróun. Þar starfa um 35 manns á heilsárgrundvelli, langflestir á starfsstöðvum á landsbyggðinni. Að sumarlagi bætast við um 70 starfsmenn sem sinna landvörslu, fræðslu og öðrum tilfallandi verkefnum.



Magnús Guðmundsson

Þjóðgarðurinn nær til Vatnajökuls og stórra svæða í nágrenni hans, þar á meðal þjóðgarðanna sem fyrir voru í Skaftafelli og Jökulsárgljúfrum. Sumarið 2019 var stigið mikilvægt skref í þróun þjóðgarðsins þegar hann var samþykktur á heimsminjaskrá UNESCO sem staðfestir að hann er einstakur á heimsvísu.

Vatnajökulsþjóðgarði hefur frá upphafi verið ætlað að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni hans, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar svæðanna. Vatnajökulsþjóðgarður er því vettvangur umfangsmikillar atvinnustarfsemi sem er ein forsenda þess að þjóðgarðurinn nái tilgangi sínum.

Til þess að skýra leikreglur vegna atvinnutengdrar starfsemi í Vatnajökulsþjóðgarði samþykkti stjórn hans atvinnustefnu í júní 2019. Í aðdraganda þess að stefnan var samþykkt átti sér stað víðtækt samráð við fyrirtæki og samtök í ferðaþjónustunni og voru haldnir opnir fundir á öllum svæðum þjóðgarðsins og í Reykjavík auk rafrænnar könnunar. Stefnan útfærir leiðarljós um náttúruvernd og sjálfbærni, samvinnu, virðingu og gæði.

Í reglugerð umhverfis- og auðlindaráðherra frá 20. mars 2020 er atvinnutengd starfsemi í Vatnajökulsþjóðgarði skilgreind sem „þjónusta sem aðrir en þjóðgarðurinn bjóða gegn þóknun innan marka þjóðgarðsins". Í reglugerðinni er atvinnutengdri starfsemi innan þjóðgarðsins skipt í tvennt með eftirfarandi hætti:

a. Starfsemi sem er þess eðlis að ekki er þörf á að setja sérstakar takmarkanir varðandi umfang eða fjölda rekstraraðila sem sinna sambærilegri starfsemi innan þjóðgarðsins eða einstakra svæða hans.

b. Starfsemi sem er þess eðlis að

> Vatnajökulsþjóðgarði hefur frá upphafi verið ætlað að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni hans.

þörf er á að takmarka umfang eða fjölda þeirra rekstraraðila sem sinna sambærilegri starfsemi innan þjóðgarðsins eða tiltekinna svæða hans.

Heildbundin landnýting og starfsemi henni tengd teljast ekki atvinnutengd starfsemi samkvæmt reglugerðinni, s.s. búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði, veiði í ám og vötnum og nýting rekaviðar.

Í flestum tilfellum geta gestir og ferðaþjónustufyrirtæki heimsótt Vatnajökulsþjóðgarðs án takmarkana. Það er þó áskilið í lögum að fyrirtæki sem stunda atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins þurfi að gera samninga við Vatnajökulsþjóðgarð um þá starfsemi. Vegna ólíkra forsendna þeirra sem þegar veita þjónustu með fastri aðstöðu innan þjóðgarðsins verða samningar gerðir í skrefum og leyfisveitingar innleiddar með góðum fyrirvara og skýrum leiðbeiningum.

Í undantekningartilvikum þarf að skilgreina fjölda gesta eða fjölda fyrirtækja á ákveðnum svæðum, t.d. vegna öryggis ferðamanna. Dæmi um þetta er þróunarverkefni á suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs sem er unnið í samvinnu við fyrirtæki sem hafa kallað eftir skýrum leikreglum, m.a. við að takmarka fjölda ferðamanna í íshellaferðir og jöklagöngur. Þegar hefur orðið til mikilvæg reynsla og þekking sem ekki var fyrir hendi áður en verkefnið hófst. Á þessari reynslu og áframhaldandi samtali við ferðaþjónustufyrirtækin verður haldið áfram að þróa aðferðir þar sem meginmarkmiðið er sjálfbær uppbygging atvinnustarfsemi í þjóðgarðinum í sátt við samfélagið og náttúruna.

Höfundur er framkvæmdastjóri Vatnajökulsþjóðgarðs.

14,2%
Fréttablaðið

Viðauki II

Myndir af skemmdum á náttúru landsins.

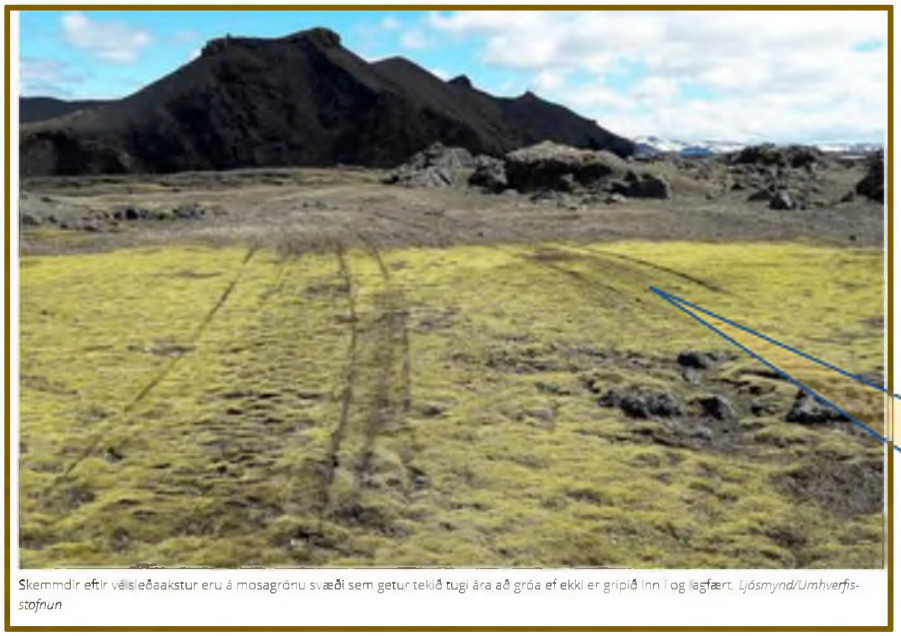


Lokað hefur verið fyrir aðkomu að Sauðleysuvatni innan Friðlands að Fjallabaki á grundvelli náttúruverndarlaga. Umhverfisstofnun tók þessa ákvörðun þann 28. júní síðastliðinn vegna slæms ástands vegarins sem hefur grafist niður í leysingum. Ekið hefur verið utan hans með tilheyrandi raski.

Í framhaldi af þeirri lokun hefur Umhverfisstofnun ákveðið á grundvelli vegalaga að banna umferð vélknúinna ökutækja um veginn um óákveðinn tíma þar til hægt verður að koma í veg fyrir frekari skemmdir. Stofnunin mun endurmeta ráðstafanir á svæðinu eigi síðar en 1. október.

Þyrla eða þyrlur gætu aldrei valdið þessum skaða





Skemmdir eftir vélsleðaakstur eru á mosagrónu svæði sem getur tekið tugi ára að gróa ef ekki er gripið inn í og lagfært. *Ljósmynd/Umhverfisstofnun*

Þyrla eða þyrlur gætu aldrei valdið þessum skaða

Vélsleðar að vori

https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/06/18/thetta_er_faheyrt/





https://www.frettabladid.is/frettir/utanvegaakstur-fjallahjola-i-fridlandi-ad-fjallabaki/




UTANVEGAAKSTUR

Utanvegaakstur mikið vandamál

Þyrla eða þyrlur gætu aldrei valdið þessum skaða



Skemmdirnar taka bæði til ógróinna mela og viðkvæms mosa.

Ljót hjólför sjást nú á Skallahring í Friðlandi að Fjallabaki. Förin eru eftir fjallahjól og ná þau langt utan göngustígsins þar sem bannað er að hjóla. Mikið hefur verið um utanvegaakstur í sumar og segir Umhverfisstofnun hann vera hvimleitt vandamál. Utanvegaakstur fjallahjóla getur reynst erfiður viðfangs.



Það er erfiðisverk að afmá hjólför eftir hjól sem geta náð langar vegalengdir.

Svartir sauðir á hjólum

Tómas Guðbjartsson læknir gekk á Skallahring í morgun, sem er sunnan af Landmannalaugum og austan við Laugaveginn. Þegar hann kom á svæðið blöstu svo við honum miklar skemmdir í jarðveginum eftir fjallahjól. Tómas birti myndir af skemmdunum í færslu sinni á Facebook sem taka bæði til ógróinna mela og viðkvæms mosa.

Þyrla eða þyrlur gætu aldrei valdið þessum skaða



Mynd: Olga Kolbrún Vilmundardóttir

Göngustígur við Brennisteinsöldu í júlí 2008.



Mynd: Olga Kolbrún Vilmundardóttir

Göngustígur við Brennisteinsöldu í september 2020.

Skálar og tjaldsvæði

Tjaldsvæði innan Friðlandsins eru í Landmannalaugum, Landmannahelli og í Hrafntinnuskeri. Skálar Ferðafélags Íslands eru í Landmannalaugum og í Hrafntinnuskeri en Hellismenn eru með skála við Landmannahelli. Skálaverslа er í þeim öllum yfir sumartímann.

Nánari upplýsingar um þjónustu og bókun gistingar

Ferðafélag Íslands

Hellismenn

Landverðir eru að störfum í friðlandinu yfir sumartímann og fram eftir hausti. Þeir eru til staðar til að fræða og upplýsa gesti um friðlandið og leiðbeina um góðar gönguleiðir.

Gestir friðlandsins eru beðnir um að hafa eftirfarandi umgengnisreglur í huga

- Akið ekki utan merktra vega.
- Eyðið ekki eða spillið gróðri.
- Truflið ekki dýralíf.
- Kveikið ekki elda.
- Takið allt sorp með ykkur til byggða.
- Hlaðið ekki vörður.
- Letrið ekki á náttúrumyndanir.
- Spillið ekki hverum og laugum.
- Tjaldið ekki utan tjaldsvæða nema í samráði við landvörð.
- Rjúfið ekki öræfakyrrð að óþörfu.
- Takið ekkert með ykkur nema myndir og minningar og skiljið ekkert eftir.

Truflið ekki að óþörfu er gott og gilt hvað okkur varðar enda gætum við þess að vera utan alfaraleiða.



Mynd 2. Vatnsrof í gönguleið á Fimmvörðuhálsi (á leið niður í Bása) árið 2010. Mynd: Anna Sigríður Valdimarsdóttir.

Mynd úr riti Ferðamálastofu og annarra aðila um Íslenska þjóðstíga, gefið út september 2014.

Myndir úr ferðalagi Jakubs Polomski árið 2015 sem sýnir hvernig göngustígar skilja eftir sig skýr ummerki og á viðkvæmum mosa.

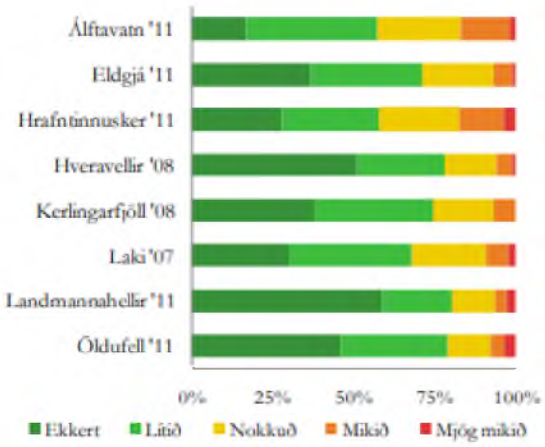


Myndir úr ferðalagi Jakubs Polomski árið 2015 sem sýnir hvernig göngustígar skilja eftir sig skýr ummerki og á viðkvæmu hverasvæði.

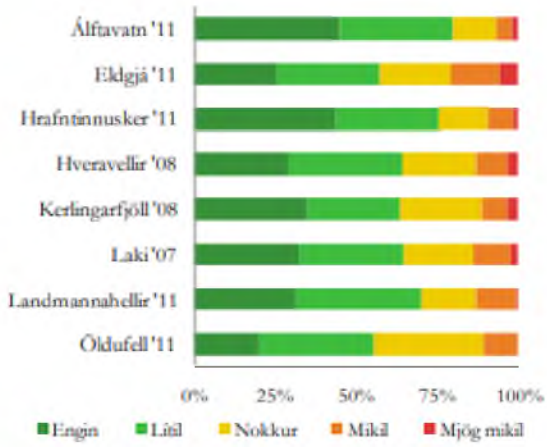


Viðauki III

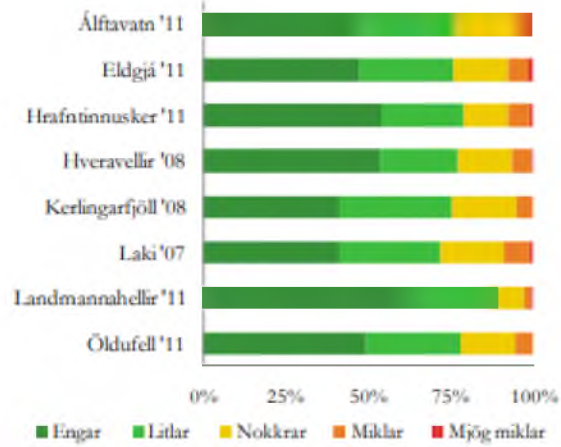
Eðli skemmda í skýrslu Skipualgsstofunar.



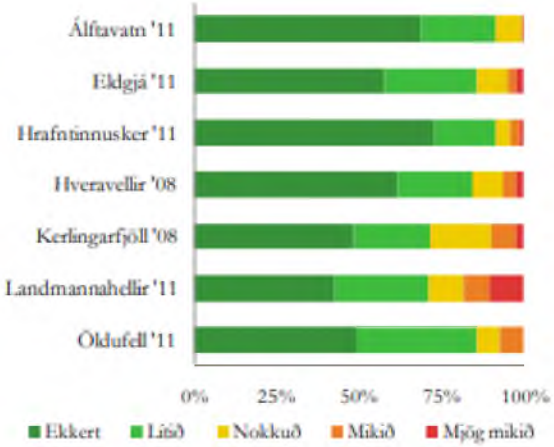
37. mynd. Rof úr göngustígum.



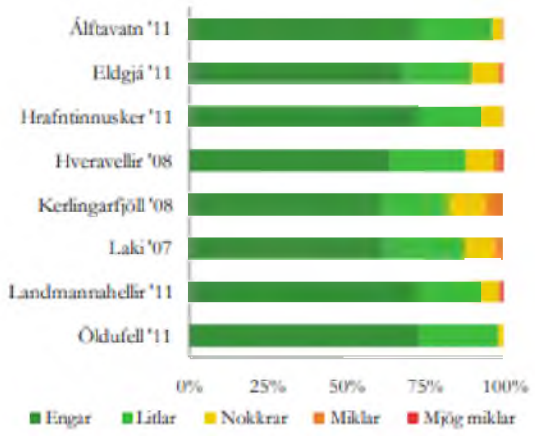
38. mynd. Ummerki eftir utanvegaakstur.



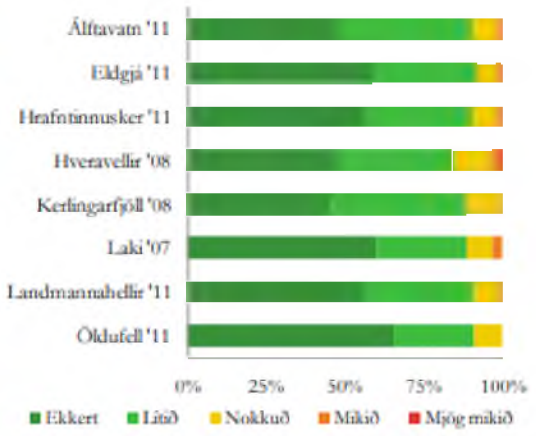
39. mynd. Gróðurskemmdir.



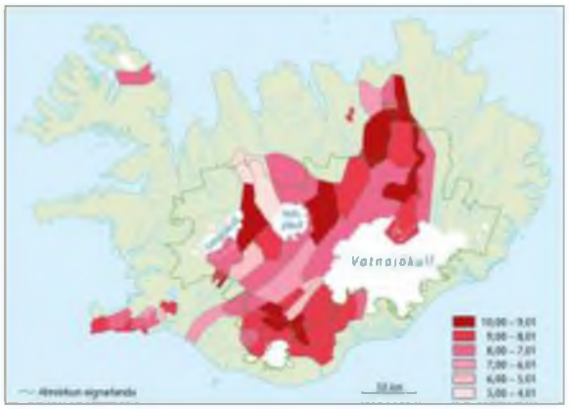
40. mynd. Traðk vegna hestaferða.



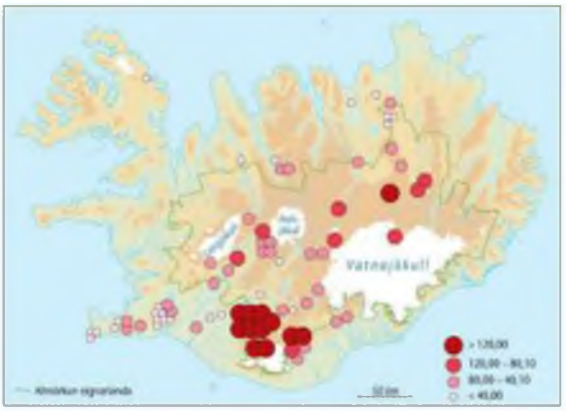
41. mynd. Skemmdir á jarðvegsmyndunum.



42. mynd. Sýnilegt rusl.



43. mynd. Virði ferðasvæða að mati faghóps 2 í Rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða.



44. mynd. Áhrif virkjana á ferðamennsku og útivist að mati faghóps 2 í Rammaáætlun.

Viðauki IV

Þyrlur lenda víða í þjóðgarðinum í Grand Canyon.



Hér sjást fleiri þyrlur en eru til staðar hérlendis!



Þyrlur virðast hafa víðtækar heimildir til að lenda í þjóðgarðinum enda enginn annar valkostur að komast á réttu staðin án þess að leggja veg eða slóða og þá eru komin för í náttúrina sem oft eru óafturkræf.

Viðauki V

MORGUNBLAÐIÐ MÁNUDAGUR 18. JANÚAR 2021

Endurgreiðsla verði hækkuð í allt að 35%

SVIÐSLJÓS

Höskuldur Daði Magnússon
hdm@mbl.is



Kvikmyndagerð hefur verið í sókn undanfarin misseri og við eigum að gefa enn frekar í. Við verðum að sækja tækifærin núna í stað þess að bíða aðgerðalaus eftir því að betri tímar komi," segir Sigríður Mogensen, sviðsstjóri hugverkasviðs Samtaka iðnaðarins.

Samtökin og Samband íslenskra kvikmyndaframleiðenda hafa lagt fram hugmyndir þess efnis að endurgreiðsla vegna kvikmyndagerðar verði tímabundið hækkuð til að laða stór erlend kvikmyndaverkefni hingað til lands. Viðræður hafa staðið yfir við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið síðustu mánuði, síðast á fundi í desember. „Það hefur verið tekið nokkuð vel í þessar tillögur og þær eru, eftir því sem ég best veit, til skoðunar í ráðuneytinu," segir Sigríður. Þórdís Kolbrún R. Gylfadóttir, ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, svaraði ekki beiðni Morgunblaðsins um viðtal vegna þessa.

Geta náð í enn stærri verkefni

Í dag er hægt að sækja endurgreiðslu á 25% þess kostnaðar sem fellur til við kvikmyndagerð. Erlendir kvikmyndagerðarmenn hafa helst séð kosti við að koma hingað í útitökur en hugmyndir um hækkun fela það í sér að hærri endurgreiðsluprósenta gæti laðað hingað stærri verkefni sem jafnvel taka lengri tíma í framkvæmd og gætu einnig falið í sér tökur í kvikmyndaveri. Þannig gætu verkefni sem kosta á milli 1-2 milljarða í framkvæmd fengið endurgreiðslu á 30% kostnaðar en verkefni yfir 2 milljörðum gætu fengið endurgreiðslu á 35% kostnaðar. Til að setja hlutina í samhengi hefur það aðeins einu sinni gerst að verkefni hafi farið yfir einn milljarð hér á landi.

„Við höfum þegar náð inn mörgum góðum verkefnum og það er enginn vafi hjá mér að það sé hægt að ná inn enn stærri verkefnum með hækkun endurgreiðslu," segir Lilja Ósk Snorradóttir, formaður Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda.

Hún nefnir sem dæmi tökur fyrir sjónvarpsþættina Game of Thrones hér á landi. Hér fór fram mikið af útitökum en þegar kom að tökum í kvikmyndaveri ákváðu framleiðendurnir að velja Írland í stað Íslands. Ástæðan var hærri endurgreiðsluprósenta þar, en þeir fundu húsnæði þar sem þeir löguðu að stúdíóaðstöðu. Á Írlandi er endurgreiðsluprósentan 32% en hægt er að fá 37% endurgreidd ef tökur fara fram utan þéttbýlustu staðanna. „Maður sér það núna að við hefðum auðveldlega verið aðaltökulandið," segir Lilja.



Ljósmynd/Pegasus

Verkefni Frá tökum sjónvarpsþáttanna Game of Thrones á Íslandi.

Hún bendir á að kerfið sé sjálfbært fyrir ríkissjóð; tekjur af verkefnum hafi skilað sér í ríkissjóð áður en endugreiðslan á sér stað. Því sé um hreina viðbót að ræða. „Og þá erum við ekki einu sinni farin að telja með afleiddu hlutina eins og til dæmis jákvæð áhrif á fyrirtæki í ferðaþjónustu og veitingahúsarekstur."

Ísland stendur höllum fæti

Sigríður segir að Íslendingar standi betur en margar aðrar þjóðir í baráttunni við kórónuveiruna og aðstæður hér séu hentugar fyrir komu kvikmyndagerðarmanna. „Áhuginn á að koma hingað með stór verkefni er svo sannarlega til staðar, en það þarf að sækja þessi verkefni sem er erfitt í dag þar sem Ísland stendur höllum fæti þegar kemur að samkeppnishæfni endurgreiðslukerfisins. Þetta er verðmætasköpun sem við þurfum á að halda," segir hún og tekur undir þau orð Lilju að slík verkefni komi sér vel fyrir ríkissjóð. „Þetta væri söknaraðgerð og arðbær fjárfesting fyrir ríkissjóð. Við þurfum að fjölga störfum og slík verkefni örva eftirspurn, ekki síst hjá ferðaþjónustufyrirtækjum. Þar að auki eru kvikmyndir og sjónvarpsseríur sem framleiddar eru hér á landi einhver besta landkynning sem við fáum."



Lilja Ósk Snorradóttir



Sigríður Mogensen

KVIKMYNDAGERÐARMENN

Ósáttir við frumvarpið

Dróg að frumvarpi til breytinga á lögum um endurgreiðslur vegna kvikmynda voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda nýverið. Fjölmargir hagsmunaaðilar gerðu athugasemdir við frumvarpið og voru flestir afar ósáttir við það. Endurgreiðslur eru framlengdar út árið 2025 en ekkert er vikið að hækkun endurgreiðsluprósentu. Þess í stað eru lagðar til ýmsar breytingar sem sagðar eru byggðar á ábendingum Ríkisendurskoðunar. Til að mynda að hlutdeild í rekstrarkostnaði myndi ekki lengur stofn til endurgreiðslu. Óttast margir að uppsagnir verði í geiranum af þessum sökum.

Viðauki VI

Annað skylt efni.

Miðstýrt miðhálendi

Undir lok síðasta árs lagði Guðmundur Ingi Guðbrandsson, umhverfis- og auðlindaráðherra, fram frumvarp um hálendisþjóðgarð. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands án þess þó að nokkuð komi fram um útfærsluna. Meginmarkmið frumvarpsins eru göfug; verndun náttúru, friðlýsing landsvæða og auðveldari aðgangur almennings að þjóðgarðinum, svo dæmi séu tekin. Með frumvarpinu er lagt til að stjórnskipulag hálendisþjóðgarðsins verði með svipuðum hætti og fyrirkomulagið sem þekkist í Vatnajökulsþjóðgarði, en þó nokkuð flóknara sökum stærðar hins fyrirhugaða þjóðgarðs sem er ríflega þriðjungur landsins.

Stjórnskipulag þjóðlendna landsins er tiltölulega einfalt í dag. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum skiptist landið í sveitarfélög sem sjálf ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð. Þá hafa sveitarfélögin ákveðin staðarmörk, þar með taldar eru þær þjóðlendur sem innan þeirra liggja, sbr. 4. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Með stjórn sveitarfélaga fara sveitarstjórnir sem kjörnar eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna. Í raun er ákvörðunarvaldið á hendi sveitarstjórna og forsætisráðherra samkvæmt lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Reynslan af þessu stjórnskipulagi er góð og enn hefur ekkert komið fram sem bendir til þess að hið nýja skipulag sem lagt er upp með í frumvarpinu sé á nokkurn hátt betra en núgildandi fyrirkomulag.

Samkvæmt frumvarpinu mun ríkisstofnuninni hálendisþjóðgarði komið á fót en ráðherra mun fara með yfirstjórn mála er varða þjóðgarðinn.

Ráðherra mun skipa forstjóra yfir stofnuninni til fimm ára í senn. Ráðherra mun einnig skipa sérstaka stjórn sem hefur helst þau verkefni að móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins, hafa yfirumsjón með gerð tillagna um stjórnunar- og verndaráætlun og hafa eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins. Í þessari stjórn sitja ellefu fulltrúar, þar af sex fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Þessi rekstrarsvæði verða sex talsins og innan þeirra verða svokölluð umdæmisráð þar sem sitja a.m.k. níu fulltrúar, en einungis einn frá því sveitarfélagi sem er innan rekstrarsvæðisins. Þá munu einnig útivistarsamtök, umhverfisverndarsamtök, Bændasamtök Íslands og ferðaþjónustusamtök á rekstrarsvæðum og Samtökum ferðaþjónustunnar eiga einn fulltrúa hver. Hvergi kemur fram í frumvarpinu hvaða útivistarsamtök eða umhverfisverndarsamtök er átt við. Þá mun ráðherra í ofanálag skipa einn fulltrúa án tilnefningar og skal hann vera formaður stjórnar og hafa fagþekkingu á verksviði þjóðgarða.



LÖGFRÆÐI
Árni Grétar Finnsson
lögfræðingur

Ef mér telst rétt til verða samkvæmt frumvarpinu á sjöunda tug fulltrúa í stjórnum og ráðum þjóðgarðsins. En þrátt fyrir þennan fjölda er alls óvíst um áhrif sveitarfélaganna í ákvarðanatöku um rétt sinn innan þjóðgarðsmarka þar sem þau hafa einungis einn fulltrúa í hverju umdæmisráði. Þá er ljóst að ýmsum aðilum sem hafa ekkert lýðræðislegt umboð, ólíkt kjörnum sveitarstjórnarfulltrúum, verður hleypt að borðinu.

Í raun má segja að sú aukna miðstýring sem frumvarpið boðar leiði til þess að hið endanlega skipulagsvald á svæðunum mun færast frá sveitarfélögum til ráðherra. Samkvæmt frumvarpinu fær ráðherra töluvert vald á hendur og honum er heimilt að ákvarða með reglugerðum veigamikil atriði. Til að mynda mun ráðherra setja í reglugerð 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. Þá mun hann einnig setja í reglugerð nánari ákvæði um dvöl, umgengni og umferð í hálendisþjóðgarði, sbr. 18. gr., málsmeðferð fyrir leyfisveitingu, sbr. 5. mgr. 18. gr. og 21. gr, gjaldtöku, sbr. 32. gr., og skilyrði fyrir atvinnutengda starfsemi í hálendisþjóðgarðinum, málsmeferð, efni og gerð samninga um slíka starfsemi og tímalengd samninga, sbr. 20. og 32. gr. Veigamest er þó tillaga frumvarpsins um að ráðherra skuli setja í reglugerð ákvæði um stækkun hálendisþjóðgarðsins, sbr. 2. gr. Upphaflega stóð til að þjóðgarðurinn næði til u.þ.b. 40% landsins en eftir töluverða gagnrýni var svæðið minnkað niður í um þriðjung. Með reglugerð getur ráðherra því lagt til stækkun á svæðinu og friðlýstum landsvæðum utan þeirra landsvæða sem tilgreind eru í frumvarpinu.

Frumvarpið ber öll merki um gegndarlausa þenslu hins opinbera sem virðist í þessu máli vera stefnulaus með öllu. Hvergi er teflt fram ástæðum fyrir því að sú flókna stjórnsýsla sem boðuð er með frumvarpinu sé hentugri en sú stjórnskipan sem nú er við lýði enda hefur engin greining farið fram þar að lútandi. Ljóst er að mörgum spurningum er ósvarað og ríkar ástæður eru fyrir að stíga varlega til jarðar í þessu mikilvæga máli. Því miður virðist það ekki hafa verið gert. Hin göfugu markmið sem talin eru upp í 3. gr. frumvarpsins og ég nefndi í upphafi pistilsins fara fyrir lítið þegar íbúar á hverju svæði fyrir sig hafa engin raunverulegt áhrif á ákvarðanir er varða umhverfi þeirrab heldur er valdið á höndum einhverra annarra, annars staðar, af því bara. Mögulega er þá betur heima setið en af stað farið.

Viðauki VII

Ýmsar vefsíður.

Við höfum reynt að kynna okkur margvíslegt efni sem við listum aðeins að hluta til hér að neðan.

https://www.nps.gov/grca/learn/nature/airoverflights_chrono.htm

https://vtol.org/files/dmfile/NoiseMA152.pdf

https://www.federalregister.gov/documents/2005/03/29/05-6074/noise-limitations-for-aircraft-operations-in-the-vicinity-of-grand-canyon-national-park

https://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/arc/programs/grand_canyon_overflights/documentation/SFRA_trail.pdf

https://www.grandcanyonhelicoptertourreviews.com/air-or-landing-tour.html

https://ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/stefnumot-vid-natturuna/

https://www.mbl.is/ferdalog/utivist/2020/05/17/gongum_vel_um_landid_umgengni_i_natturu_islands/

https://landvernd.is/upplysingaskilti-um-natturu-og-oryggismal-i-reykjadal/

https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf

https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf

https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamyndir/2014/september/islenskir_tjodstigar.pdf

https://ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/sudurland/thjorsarver/nattura-og-jardfraedi/

Norðurþing

Ketilsbraut 7-9 640 Húsavík sími 464-6100 nordurthing@nordurthing.is

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Húsavík, 21. janúar 2021
nr. erindis 202012091 BJÞ

Á 109. fundi sveitarstjórnar Norðurþings sem fram fór þann 19. janúar s.l., var tekið fyrir neðangreint erindi.

Umhverfis- og samgöngunefnd: Til umsagnar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Eftirfarandi er umsögn frá sveitarstjórn Norðurþings:

Sveitarstjórn Norðurþings telur nauðsynlegt að um hálendisþjóðgarð ríki breið samstaða þegar frumvarp til slíkra laga er samþykkt. Sveitarstjórn tekur undir þau markmið sem sett eru fram í 3. gr. frumvarps um hálendisþjóðgarð, þar sem m.a. kemur fram að lögð sé áhersla á verndun náttúru og sögu, bætt aðgengi almennings, eflingu rannsókna, aukið samstarf og eflingu og styrkingu byggða og atvinnulífs.

Vaxandi umsvif hafa fylgt þjóðgarðsstarfsemi í Norðurþingi undanfarin ár, einkum í Ásbyrgi og við Jökulsárgljúfur, sem nú teljast innan Vatnajökulsþjóðgarðs en myndu færast undir Hálendisþjóðgarð við samþykkt frumvarpsins. Hálendisþjóðgarður getur orðið mikilvæg undirstaða atvinnusköpunar í dreifðum byggðum umhverfis garðinn, þar á meðal innan Norðurþings. Vakin er athygli á því að í skýrslu þverpólitískrar nefndar er gengið út frá því að við Ásbyrgi verði ein af þjóðgarðsgáttum Hálendisþjóðgarðsins. Þá er bent á að tækifæri kunna að liggja í uppbyggingu þjónustu og innviða fyrir þjóðgarðinn við Grímsstaði á Fjöllum og nærliggjandi svæði innan Norðurþings nærri mörkum þjóðgarðs og hálendisins. Sveitarstjórn telur að reynsla af rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs sé um margt ágæt, sérstaklega allra síðustu ár. Þó hefur framan af skort verulega á að fjármagn hafi fylgt nauðsynlegri starfsemi og uppbyggingu innviða sem nauðsynlegt er að bæta úr til frambúðar svo efla megi traust á að þjóðgarðurinn standi undir nafni.

Það er til mikils unnið að góð sátt ríki á sveitarstjórnarstiginu um þá leið sem farin verði og að skipulagsvald sveitarfélaga verði virt innan áformaðs Hálendisþjóðgarðs. Lykilatriði er að sveitarfélög séu ekki í einu og öllu bundin af stjórnunar- og verndaráætlun garðsins og þurfa ekki að taka allt sem þar kæmi fram inn í skipulag sveitarfélags.

Þegar frumvarp sem hefur áhrif á það hvernig jafn stórum hluta landsins verði stjórnað og hvernig vernd innan svæðisins verður háttað þarf að tryggja sameiginlegan skilning á því að ekki sé verið að útiloka til framtíðar ákveðna uppbyggingu nauðsynlegra innviða þjóðarinnar m.t.t. raforkuflutninga og veglagningar sérstaklega. Þjóðhagslega mikilvæg mannvirki er tengjast sjálfbærri orkunýtingu eru á hálendinu og nauðsynlegt að þau geti áfram nýst með eðlilegum hætti og að orkunýting og flutningur samræmist áætlunum Alþingis þar um.

Norðurþing

Ketilsbraut 7-9 640 Húsavík sími 464-6100 nordurthing@nordurthing.is

Sveitarstjórn Norðurþings sér ýmis tækifæri sem felast í formun hálendisþjóðgarðs til framtíðar. Undirrituð leggja á það áherslu að í meðförum þingsins verði leitað allra leiða til að ná þverpólitískri samstöðu um málið eins og starfshópur um miðhálendisþjóðgarð lagði upp með í skýrslu sinni.

Að afloknum umræðum um málið óskuðu fulltrúar B-lista bókað;

Undirrituð vilja taka undir fyrirvara sem þingflokkur Framsóknarflokks gera við frumvarp um miðhálendisþjóðgarð. Fyrirvaranir lúta að stærðarmörkum, valdsviði umdæmisráða, fjármögnun uppbyggingar, hefðbundnar nytjar, samgöngum, orkunýtingu, samtali um sátt auk reglugerðar um sjálfbæra beit og ábyrgð mismunandi stofnana ríksins.
Það er mikilvægt að vandað sé til verka um jafn stórt og mikilvægt mál og þetta er fyrir land og þjóð. Það er til mikils að vinna að flýta sér hægt til að ná sem breiðastri samstöðu um málið.

Virðingafyllst
Bergur Elías Ágústsson
Hjálmar Bogi Hafliðason
Hrund Ásgeirsdóttir

Fulltrúi V-lista Kolbrún Ada óskaði bókað;
Málefni þjóðgarða hafa verið meðal áhersluefna V-lista innan meirihluta Norðurþings á síðustu árum. Auk náttúrverndar hefur mikill árangur náðst í starfseminni sjálfri undanfarið, m.a. með eflingu starfsemi innan Norðurþings, fjölgun starfsfólks, aukinni þjónustu og umtalsverðri fjárfestingu í innviðum. Full ástæða er til að ætla að tilkoma Hálendisþjóðgarðs muni hafa enn frekari jákvæð áhrif á samfélagslega þætti og rekstur innan Norðurþings.

Ofangreint tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst,
f.h. sveitarstjórnar Norðurþings

Berglind Jóna Þorláksdóttir, Skrifstofu- og skjalastjóri

Ath. frá Ólafi Björnssyni hrl frá Úthlið.

Ég tel að frumvarpið þurfi verulegra breytinga við eigi að samþykkja það.

Eins og frumvarpið er núna gengur það gegn stjórnarskrár vörðum eignarrétti
bænda, almannaretti, og gegn sjálfstæði sveitarfélaga.

Alþingi kann að baka ríkinu bótaskyldu gagnvart hagsmunaaðilum verði þetta samþykkt
óbreytt, einkum gagnvart landeigendum sem eiga land og landrettindi á því landi gert er ráð fyrir að
þjóðgarðurinn nái til.

Er allur réttur áskilinn í því sambandi f.h. landeigenda Úthliðar , Blaskohabyggð.

Virðingarfyllst
Ólafur Björnsson hrl

Nefndasvið Alþingis

Langholtsvegi 27 janúar 2021

Efni:
Umsögn um þingmál nr. 369 um stofnun þjóðgarðs á hálendi Íslands

Undirritaður hefur lengi fengist við ferðalög um Ísland ýmist til rannsókna vegna gerðar leiðsögubóka eða til skemmtunar sér sjálfum og sínum félögum. Sá fjársjóður sem dýrastur er í eigu þjóðarinnar finnst í náttúru landsins og víðáttum þess ósnortnum. Áform um að byggja um þessi verðmæti þjóðgarð eru góð og hafa stuðning minn heilan.
Okkur hafa orðið ljós á síðustu áratugum verðmæti ósnortinna víðerna og skylda okkar til þess að standa um þau vörð ekki aðeins til handa komandi kynslóðum Íslendinga heldur einnig fyrir hönd heimsins alls þar sem slíkar gersemar eru á hverfanda hveli.

Frekar en að leggja stund á pex og tíning sparða um einstaka stafliði frumvarpsins langar mig til þess að senda nefndinni ljóð eftir Jóhannes úr Kötlum. Í því birtist mín brýning til kjörinna fulltrúa að missa ekki úr höndum sér það fjöregg sem nú er í þeirra umsjá.

Jarðerni

Af þér er ég kominn undursamlega jörð:

eins og ljós skína augu mín á blóm þín
eins og snjór lykja hendur mínar um grjót þitt
eins og blær leikur andardráttur minn um gras þitt
eins og fiskur syndi ég í vatni þínu
eins og fugl syng ég í skógi þínum
eins og lamb sef ég í þínum mó.

Að þér mun ég verða undursamlega jörð:

eins og sveipur mun ég hverfast í stormi þínum
eins og dropi mun ég falla í regni þínu
eins og næfur mun ég loga í eldi þínum
eins og duft mun ég sáldrast í þína mold.

Og við munum upp rísa undursamlega jörð.

Páll Ásgeir Ásgeirsson leiðsögumaður og rithöfundur

Góða kvöldið hér.

Undirritaður er ekki löglærður maður og verð ég að viðurkenna að umrætt frumvarp er nánast mér ofviða að skilja, allt of langt og ruglingslegt en með hjálp góðs fólks hef ég náð innihaldinu að mestu. Er samt enn jafn ringlaður, skil ekki ástæður þess að að svona illa upp sett frumvarp sé lagt fram á hinu háa Alþingi og myndi helst vilja að þingmenn myndu senda það aftur til föðurhúsanna og fá viðkomandi til að gera betur síðar, er almennileg sátt er um þessi mál hjá þjóðinni.

Ég er alinn upp vestur á fjörðum, nánar tiltekið í Hnífsdal og á ættir mínar að rekja norður í Grunnavík í föðurætt og í Smiðjuvík í móðurætt. Því tel ég mig vera náttúrubarn, alinn upp við að bera mikla virðingu fyrir henni, veit hvað náttúran getur gert og tel mig vera góðan aðila til þess að hafa á því skoðun hvort og hvenær mannskeppnan á að grípa inn í til að vernda, sérstaklega ef eitthvað er að "fara í skrúfuna".

Að mínu mati er ekkert að óttast á hálendinu nú sem kallar á þennan þjóðgarð í þeirri mynd sem Umhverfisráðherra leggur nú til. Öll höfum við áhuga á að vernda landið okkar, en erum við nú þegar ekki að því á ágætan hátt ? Mikið er talað um utanvegaakstur og gert mikið úr því öllu saman. Jú, rétt, ömurlegt að sjá sumt að því sem ratar í fréttir og sjá hvernig fólk hagar sér. Mun þjóðgarður einn og sér laga það ? Nei, sumt fólk mun áfram haga sér eins og bjánar, en sem betur fer eru þetta fáir aðilar sem hafa sér svona. Hverjir eru það svo sem standa svona fólk að verki ? Jú, við hin. Tökum myndir og komum skilaboðum til lögreglu sem hefur tekið ágætlega á málum síðustu árin. Við hin erum nefnilega bestu landverðir í heimi, vinnum verkin frítt bara vegna ást okkar á landinu okkar. Ekkert mun koma í stað alls þess fjölda sem eru á sama stað og ég og flestir þeirra sem um hálendið fara.

Ferðaklúbburinn 4x4 er sennilega sá félagsskapur sem hefur gert mest fyrir hálendið síðustu árin er snýr að utanvega-akstri. Þar hafa verið um 3000 til 4000 félagsmenn að borga árgjald síðustu árin. Félagið er með margar fastar nefndir, þar á meðal Umhverfisnefnd sem hefur svo sannarlega gert mikið gagn, td staðið fyrir gróðursetningu í samstarfi við mörg félagasamtök á hverjum svæði fyrir sig, farið óumbeðið af stað á fjöll er fréttir berast af ljótum utanvega-akstri og lagað skemmdir í sjálfboðavinnu án nokkurra gjaldtöku frá einum né neinum. Séð um að stika torleiða, loka villuslóðum, laga úrrensli og gera slóða betri en ella, sérstaklega þar sem fólk hefur verið að aka víða um mela og klappir til að leita að slóðanum. Farið aftur síðar á sömu staði til að skoða hvort lagfæringar hafi heppnast og ummerki eftir utanvega-akstur séu horfin. Og viti menn, náttúran er fljót að jafna sig, þið ættuð að koma með okkur og sjá þetta með eigin augum. Oft er umræddur utanvega-akstur á söndum og melum og för því máð burt í næsta roki, já náttúran sér mikið um sig sjálf á stöðum sem slíkum. Ferðaklúbburinn 4x4 hefur heldur úti afar öflugri nýliðaþjálfun, þar sem td nýliðar í ferðamennsku á jeppum fá góða kennslu frá reyndu fjallafólki. Það sama á við um félagsskap sem heitir Slóðavinir, hópur eldri vélhjólamanna sem heldur úti mikilli vinnu og stendur fyrir hópferðum um hálendið þar sem slóðar eru eknir og haldið í þá gullnu reglu að aka ekki út fyrir þá.

Hverjir eru það svo sem búa til þessi hjólför sem við sjáum ? Einn og enn bjáni sem annað hvort gerir þetta að gamni sínu eða veit ekki betur. Mest eru þetta útlendingar á bílaleigubílum. Svo sér maður förin eftir bændur síðsumars, er þeir fara að smala. Við sjáum för eftir jeppa, fjórhjól, tvíhjól, reiðhjól, hesta og fólk. Mest af þessu er horfið er maður kemur aftur á sama stað eftir x langan tíma. Til gamans má geta að ég er alltaf með hrífu og skóflu í bíl mínum og laga oft för sem maður sér í vegkannti eða út á mel. Geri þetta með glöðu geði og stundum stoppa ég og rétti ökumanni hrífuna og bið hann að laga eftir sig umrædd för og útskýri hvað hann er að gera rangt sem gestur í mínu landi.

Svo ég viti, þá hafa ekki verið opnaðir nýjir slóðar á hálendinu sl 20 til 30 ár, svo mikill árangur hefur nást í þessum málum, svo sannarlega. Jú, kannski að slóðar hafi lengst með hopi jökla. Td er nú «nýr» 11 ára gamall slóði upp að Gígjökli á Þórsmerkurleið, eftir að lónið hvarf eftir vatnsflóð úr Eyjafjallajökli. Slóði sem liggur fallega í landslagi upp að hömrum þar sem þúsundir ferðamanna koma hvert ár. Slóði sem allir eru sammála um að þurfi að vera til.

Ég starfa í dag í ferðaþjónustunni og á einn fjallabíl af bestu gerð. Stór dekk, miklar niðurgíranir, úrhleypibúnaður á hjólbörðum og fl er til staðar í bílnum til að aka um hálendið sumar og vetur. Bíll minn og margir svipaðir fara afar vel með vegi og slóða með þessum búnaði og að auki gera okkur kleift að aka á snjó og á jöklum á góðan hátt. Hef aldrei viljandi skemmt náttúruna og aldrei séð nokkurn mann haga sér þannig á fjöllum. Er uppalinn við setninguna «allir eru vinir á fjöllum» og haga mér þannig, hvort sem ég sé gangandi, á skíðum, á hjóli eða á jeppa. Enginn hefur nokkurn tímann amast út í mína veru á sama stað og viðkomandi er, hvernig ég svo sem ferðast. Nóg pláss er á fjöllum fyrir ferðamenn, allt sem þarf er tillitsemi hvers og eins.

Ég er líka björgunarsveitarmaður og þarf því líka að fara uppá hálendið að bjarga fólki sem hefur komið sér í vandræði eða lent í slysum. Ég hef þá þurft að aka utan slóða og mun áfram gera það þótt í þjóðgarð sé kominn.

Ég er fimm dætra faðir og hef kennt dætrum að umgangast náttúruna okkar, þær kenna svo börnum sínum og svo koll af kolli. Við höfum alla tíð ferðast mikið um landið, sumar og vetur og þvílíkur fjársjóður sem við eigum saman, um það eru við öll sammála.

En hef bara ekki séð öll þessi vandamál sem Umhverfisráðherra vill meina að séu til staðar, vissulega má gera margt betur víða og um leið að spyrja okkur þeirra einföldu spurningar, höfum við efni á að stofna þjóðgarð nú, er við sjáum hversu fjársvelta Vatnajökulsþjóðgarður er ?

Það er mitt mat að við þurfum ekki þennan þjóðgarð nú, allra síst ef stjórnun hans að vera á þann veg er líst er í frumvarpinu. Það er td galið að setningar eins og: «Ráðherra skal / getur....» skuli vera svo víða í þessu frumvarpi að það eitt ætti að vera nóg til að hafna frumvarpinu í heild sinni. Þurfum ekki né viljum svo miðstýrðan þjóðgarð.

Ég læt hér staðar numið með mína upptalningu sem er að mestu vegna utanvega-aksturs, geri ráð fyrir og veit að aðrir munu tjá sig vegna alls hins sem frumvarpið gengur út á.

Bíðum því með stofnun þessa þjóðgarðs í nokkur ár, fáum alla að borðinu og gerum hlutina vel og í sátt við alla. Ef það tekst ekki þá, þá liggur það fyrir að þjóðin vill ekki þjóðgarð sem þennan, í þessari stærð, né með þessari hugmynd af stjórnun.

Bestu kveðjur

Páll Halldór Halldórsson
Hæðarseli 16
109 Reykjavík
www.rallypalli.is

Félagi no 77 í Ferðaklúbbnum 4x4
Félagi í Útvist
Félagi í Slóðavinum
Stjórnarmaður í Brautinni Bindindisfélagi ökumanna
Stjórnarmaður í FETAR Landssamtök
Stjórnarmaður í Fjallabræðum

Félagi í Hjálparsveit Skáta í Kópavogi
Eigandi og framkvæmdastjóri Jópal ehf,

Umsögn um
frumvarp um Hálendisþjóðgarð
369. mál á 151. löggjafarþingi

Á undanförnum árum hafa verið stofnaðir víðáttumiklir þjóðgarðar á Íslandi, Snæfellsjökulsþjóðgarður (2001) Vatnajökulsþjóðgarður (2008). Bætast þeir við Þingvallaþjóðgarð sem var stofnaður 1930.

Þjóðgarðar þessir eru víðfeðmir og hefur hver þeirra verið stærri en hinir fyrri. Þeir fela í sér verulega takmörkun á athöfnum landsmanna á þjóðgarðssvæðinu og veita ríkinu vald til að stýra þeim. Þeir kosta og stórfé í rekstri og er það fé að mestu tekið af aflafé landsmanna sjálfra, þótt erlendir gestir greiði einhvern hluta rekstrarfjár í aðgangseyri.

Nú er lagt til að stofna svokallaðan hálendisþjóðgarð sem umlykur núverandi Vatnajökulsþjóðgarð og í öllum aðalatriðum afganginn af miðhálendinu. Þjóðgarður þessi er miklu stærri en hinir fyrri og tekur til stórs hluta af öllu yfirborði Íslands .

Við þetta frumvarp er rík ástæða til að gera fjölmargar alvarlegar athugasemdir og hafa um það langt mál. Hér verður þó látið nægja að vekja athygli á grundvallaratriðum sem lúta að vandaðri opinberri stefnumörkun sem ekki virðist hafa verið skeytt um við undirbúning frumvarpsins.

- Ætla má að stofnun þessa þjóðgarðs sé eins og öðrum athöfnum hins opinbera ætlað að auka velsæld Íslendinga.
- Frumvarp þetta felur í sér (i) verulega skipulagsbreytingu og valdatilfærslu í landinu og (ii) verulega fjárskuldbindingu (að núvirði a.m.k. 10-20 mia. kr.)[1].
- Það er óvönduð stjórnsýsla að leggja í slíka framkvæmd nema að undangenginni ítarlegri athugun á þjóðhagslegu gildi framkvæmdarinnar sem sýnir að góðar líkur séu á að framkvæmdin auki almenna velsæld í landinu.
- Því miður er það svo að í þessu frumvarpi og fylgiskjölum þess er enga slíka athugun að finna.
    - Enn alvarlegra er að það er jafnvel ekki gerð nein tilraun til að útskýra í hverju þessi aukna velsæld almennings eigi að felast og ekki sjáanleg nein gögn þess efnis sem á kynni að hafa verið byggt við frumvarpsgerðina. Er eins og frumvarpsflytjandi telji almenna velsæld aukaatriði í þessu máli en viss afbrigði af náttúruvernd (sem lýst er í mörgum orðum í nefndarskýrslu þeirri sem lagt er fram frumvarpinu til stuðnings) aðalatriðið.
- Það er enn ámælisverðara að þótt mjög stór skref hafi verið stigin í að leggja land á Íslandi undir þjóðgarða á þessari öld og komin á þá talsverð reynsla, hefur engin

[1] Frumvarpið telur sjálft að árlegur rekstrarkostnaður sé 600 til 700 m. kr. Núvirði þeirrar upphæðar er 17-20 mia. kr. miðað við 3,5% raunvexti. Þetta er örugglega þjóðhagslegur kostnaður. Mögulegar auknar sértekjur sem nefndar eru, nema aðeins litlum hluta þessarar upphæðar og eru að auki ekki þjóðhagslegur ábati nema e.t.v. að litlu leyti.

kerfisbundin úttekt verið framkvæmd á því hversu mikið þeir hafa lagt til almennrar velsældar í landinu eða jafnvel að hvað miklu leyti þeir hafa náð þeim tilgangi sem lýst hefur verið við stofnun þeirra.

- Hefur frumvarpsflytjandi þó haft næg tækifæri á valdatíma sínum til láta framkvæma slíkar úttektir og kostnaður við slíkt smáræði miðað við önnur útgjöld ráðuneytis hans til þjóðgarða og náttúruverndar

Niðurstaða mín er því eftirfarandi:

Frekari umfjöllun um þetta frumvarp verði frestað þar til fyrir liggi sæmilega áreiðanleg athugun á því að sú framkvæmd sem frumvarpinu felst sé þjóðhagslega hagkvæm í þeim skilningi að hún auki almenna velsæld í landinu.

RANGÁRÞING EYSTRA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Hvolsvelli, 28. janúar 2021

Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð:
Umsögn sveitarstjórnar og byggðarráðs Rangárþings eystra

Byggðarráð og sveitarstjórn Rangárþings eystra hafa þegar sent frá sér umsagnir um fyrirhugaðan Hálendisþjóðgarð á fyrri stigum málsins: byggðarráð þann 25. júlí 2019 og sveitarstjórn þann 14. janúar 2020.

Byggðarráð Rangárþings eystra vill nú árétta þær umsagnir, enda eru framkomnar athugasemdir enn í fullu gildi.

Auk þess vill byggðarráð koma eftirfarandi á framfæri nú:

Fyrirhugaður þjóðgarður er gríðarstórt verkefni, bæði landfræðilega, fjárhagslega og stjórnsýslulega séð, og snertir mörg sveitarfélög og fjöldamarga hagsmunaaðila með ólíkum áherslum. Við undirbúning á slíku máli þarf að vanda mjög til verka, enda nauðsynlegt að sátt ríki um þjóðgarð sem tekur yfir jafn stóran hluta landsins.
Að okkar mati virðist hins vegar ekki vera búið að ná utan um alla þætti fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs og enn þarfnast fjöldamörg atriði nánari útfærslu, meiri tíma og frekara samráðs. Byggðarráð gerir alvarlegar athugasemdir við megininntak frumvarpsins varðandi stjórnun, valdheimildir sem og markmið Hálendisþjóðgarðs.
Markmið Hálendisþjóðgarðs hljóma skynsamlega, en mörg sveitarfélög hafa þegar unnið að verndun hálendis með öðrum hætti, og er ekki vitað hvort þessi víðtæka verndun sem stefnt er að muni skila betra árangri, og virðist vera ólíklegt í ljósi þess að fjármögnun þjóðgarðsins er ekki tryggt.
Það er því skýlaus krafa byggðarráðs að fjármögnun þjóðgarðsins verður að liggja fyrir áður en til lagasetningar kemur, ásamt áætlun um nýtingu fjármagns og tímalína uppbyggingar.
Byggðarráð telur að valdaskerðing sveitarfélaga sem frumvarpið ber með sér geti ekki verið ákveðið af ríkisvaldinu einhliða, hér þurfa sveitarfélög að fá raunverulega rödd og rétt til að hafna valdaframsalið. Það hefur þegar komið fram að svæðisskipulag Suðurhálendis er í vinnslu hjá sveitarfélögunum á Suðurlandi, og ætti að taka tillit til þess við ákvörðun á ytri mörkum og innra skipulagi þjóðgarðsins, enda liggur skipulagsvaldið hjá sveitarfélögunum.
Jafnframt verður að skýra valdsvið umdæmaráða og kveða enn skýrar á um nytjarétt hefðbundinna nytjarétthafa, orkunýtingu, orkuflutning og aðgengi að hálendinu. Það er okkar mat að samtal hefur ekki tekist sem skyldi við þá aðila sem hagsmuna hafa að gæta og þarf að endurskoða þá vinnu frá byrjun.
Í ljósi þessa lýsum við okkur því andsnúin framgöngu frumvarpsins í þeirri mynd sem það liggur fyrir nú.

Samþykkt samhljóða.

Fyrri umsagnir byggðarráðs og sveitarstjórnar eru eftirfarandi:

Umsögn Byggðarráðs Rangárþings eystra á 183. fundi þann 25. júlí 2019
1907061 - Verkefni nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu; umsögn
Rangárþing eystra hefur áður lagt fram umsagnir vegna þeirra fyrirætlana að stofna þjóðgarð á miðhálendi Íslands. Byggðarráð stendur við fyrri bókanir og felur sveitarstjóra að fylgja þeim eftir.
Fyrri bókun Byggðarráðs:
Rangárþing eystra gerir ekki efnislegar athugasemdir við textadrög varðandi helstu áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun við stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands. Mikilvægt er að lögð sé áhersla á verndun ósnortinnar náttúru og almenna nýtingu hálendis við skipulagsgerð. Nú þegar hafa sveitarfélög á Suðurlandi hafið vinnu við að kanna möguleika á að vinna svæðisskipulag fyrir Suður hálendið. Ljóst er að mikil vinna er framundan á því sviði, en sú vinna er unnin í réttri röð og af réttum aðilum þ.e. sveitarfélögunum. Út úr þeirri vinnu gæti mögulega komið sú niðurstaða að sveitarfélög á Suðurlandi séu tilbúin að leggja hluta af hálendinu í þjóðgarð, en það er þá út frá forsendum sveitarfélaganna. Rangárþing eystra gerir því talsverðar athugasemdir við þær fyrirætlanir að stofnaður verði þjóðgarður á miðhálendi Íslands. Nefnd sem skipuð var af umhverfis- og auðlindaráðherra á vordögum 2018 hefur verið að vinna að því hvernig eigi að stofna miðhálendisþjóðgarð yfirleitt. Svo virðist sem að gleymst hafi að velta því fyrir sér hvort það ætti að fara í þá vegferð. Talsvert mikið af spurningum er enn ósvarað varðandi þann mikilvæga þátt. Vissulega hefur ágætis samráð átt sér stað á milli nefndarinnar og sveitarfélaga, en þar hefur líka talsvert borið á því að sveitarfélög eru frekar neikvæð í umræðunni og með varann á. Það er vel skiljanlegt á margan hátt og eðlilegt að sveitarfélög fari í baklás þegar að þverpólitísk nefnd er byrjuð að vinna að skipulagsmálum sveitarfélaga t.d. með að ákvarða mörk nýs þjóðgarðs, aðkomuleiðir, áningastaði og uppbyggingu. Það er og á að vera hlutverk sveitarfélaganna. Að mati Rangárþings eystra er mikilvægt að spólað verði aðeins til baka og umræðan um hvort eigi að stofna þjóðgarð verði tekin við sveitarfélögin.
Samþykkt samhljóða.
Sú vinna sem nú hefur farið fram á vegum nefndarinnar telur Rangárþing eystra ekki vera í hennar verkahring þ.á.m. að vinna með beinum hætti í skipulagsmálum sveitarfélaga þar sem mörk og aðgangspunktar inn í miðhálendisþjóðgarð eru skilgreind. Að mati Rangárþings eystra er það alfarið á höndum sveitarfélaga að ákvarða slíkt í góðu samráði við íbúa og aðra hagsmunaaðila. Mun meiri opin umræða og samráð þarf að eiga sér stað áður en lengra er haldið, líkt og áður hefur verið bent á. Sem dæmi má nefna að miðað við þá markalínu sem dregin er um þjóðgarðinn í Rangárþingi eystra, fer stærsti hluti hálendissvæðis og afrétta innan sveitarfélagsins undir þjóðgarð, en ekki er gert ráð fyrir neinni þjóðgarðsgátt eða hálendismiðstöð innan eða við svæðið. Bent er á að skv. rammaskipulagi Suðurhálendis sem unnið var og samþykkt af sveitarstjórnum Rangárþings eystra, Rangárþings ytra og Skaftárhrepps er gert ráð fyrir hálendismiðstöð í Húsadal, Þórsmörk.

RANGÁRÞING EYSTRA

Umsögn sveitarstjórnar Rangárþings eystra þann 14. janúar 2020

Umsögn/yfirlýsing Rangárþings eystra vegna hugmynda ríkisins um stofnun Hálendisþjóðgarðs.

Í samráðsgátt stjórnvalda þann 18. og 19. desember sl., voru birt drög að tveimur stjórnarfrumvörpum, annars vegar frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða og hins vegar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð.

Sveitarstjórn Rangárþings eystra hefur áður bókað og sent frá sér umsagnir í aðdraganda málsins og stendur enn við það sem þar kemur fram. Að mati sveitarstjórnar er enn mörgum spurningum ósvarað varðandi fyrirkomulag og útfærslu við stofnun Hálendisþjóðgarðs og leggst hún því alfarið á móti stofnun hans og Þjóðgarðastofnunar að svo stöddu. Sveitarstjórn telur mikilvægt að málið verði, áður en lengra er haldið, útfært betur í miklu og góðu samráði við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila.

Eftirfarandi eru viðbætur og nánari útskýringar sveitarstjórnar Rangárþings eystra við áður gerðar bókanir vegna málsins:

Sveitarstjórn undrar sig á því hversu hratt á að afgreiða málið. Þverpólitísk nefnd, skipuð af ráðherra, skilaði þann 3. desember sl. inn skýrslu vegna fyrirhugaðra áforma um stofnun Hálendisþjóðgarðs. Frumvörp til laga um Hálendisþjóðgarð og Þjóðgarðastofnun birtust síðan í samráðsgátt stjórnvalda þann 18. og 19. desember sl. Því þykir sveitarstjórn ljóst að vinna nefndarinnar hefur ekki nema að litlu leiti verið nýtt til gerðar frumvarpanna.

Ljóst er að sveitarfélög sem hlut eiga að máli eiga mikilla hagsmuna að gæta og því sætir það furðu að einungis tveir fulltrúar af tólf í nefndinni voru skipaðir f.h. sveitarfélaga í landinu.

Sveitarstjórn gerir ekki athugasemdir við vinnu nefndarinnar með tilliti til þeirra verkefna sem henni voru falin. Of stuttur tími var þó til ráðstöfunar og telur sveitarstjórn að nefndin hafi nýtt tímann vel og viðhaft eins mikið samráð og henni var unnt. Þessi skammi tími sem nefndinni var veittur til starfa leiddi til allt of fárra funda með sveitarstjórnum og öðrum hagsmunaaðilum á svæðinu. Að ná utan um slíkt verkefni á svo skömmum tíma sem nefndin hafði er ómögulegt. Til samanburðar má nefna að vinna við heildarendurskoðun aðalskipulags eins sveitarfélags tekur oft yfir heilt kjörtímabil þ.e. 4 ár og í sumum tilfellum meira.

Áður en lengra er haldið í þessari vegferð telur sveitarstjórn að mikilvægt sé að skoða málið vandlega út frá öllum hliðum og ítarlegu samráði við alla hlutaðeigandi. Leggur hún jafnframt til að nýtt verði það verklag sem lagt er til í skýrslu nefndarinnar og hljóða svo:

„Samræmt valddreift verklag

Aukin þátttaka sveitarfélaga, félagasamtaka, ferðaþjónustuaðila, bændasamtaka og fleiri, í náttúruverndarverkefni á borð við stofnun Hálendisþjóðgarðs, gæti að mati nefndarinnar skapað tækifæri til samfélagssáttar um náttúruvernd. Þátttaka sem flestra í slíku valddreifðu stýrineti sem væri samstarfsvettvangur aðila sem ynnu saman að framkvæmd og stefnumótun verkefnisins, getur leitt til aukins skilnings allra aðila á fjölbreyttum áhersluatriðum þeirra sem að verkefninu kæmu.

Við slíkt verklag getur myndast samstaða fjölbreytts hóps, auk þess sem viljinn til að ná markmiðum verkefnisins ætti að vera meiri. Nefndin telur jafnframt mikilvægt að slíkt verklag byggi á fagmennsku og öflugum þekkingargrunni og að lögð verði áhersla á samspil þekkingar og valddreifingar í vinnu við stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu."

Nái tillögur ráðherra fram að ganga telur sveitarstjórn ljóst að skipulagsvald sveitarfélaga verði skert til muna. Verulegur hluti skipulagsvaldsins verður færður til ríkisstofnunar og tengsl íbúa og annarra hagsmunaaðila við skipulagsgerð sveitarfélaga rofin að stórum hluta.

Rangárþing eystra hefur staðið vel að skipulagsmálum innan sveitarfélagsins fram til þessa, þ.á.m. á svæðum innan fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs. Má þar nefna rammaskipulag fyrir Suðurhálendið og heildarskipulag fyrir Þórsmörk. Engin áform önnur eru uppi af hálfu sveitarfélagsins en að sinna áfram þeirri skyldu af ábyrgð og heilindum með hagsmuni allrar þjóðarinnar að leiðarljósi og þar sem áhersla í skipulagi er lögð á náttúruvernd og sjálfbæra nýtingu.
Einnig vill sveitarstjórn ítreka það sem áður hefur komið fram í umsögn henna, að hafi er sameiginleg vinna sveitarfélaga á Suðurlandi við gerð svæðisskipulags fyrir Suðurhálendið. Með þeirri vinnu er stefnt að því að koma á sameiginlegu skipulagi fyrir hálendissvæði sveitarfélaganna sem m.a. tekur á verndun svæða og sjálfbærri nýtingu. Með því að stofna Hálendisþjóðgarð yfir allt hálendissvæði þessara sveitarfélaga er stoðunum kippt undan þeirri vinnu og skipulagsvald fært til fárra aðila innan ríkisstofnunar.
Með stofnun Hálendisþjóðgarðs án frekari vinnu við útfærslu og rannsóknir, verða skipulagsmál á hálendi Íslands enn þyngri í vöfum en þau eru nú þegar. Því er nauðsynlegt, komi til stofnunar þjóðgarðsins, að framkvæmdin sé í góðri sátt við alla hlutaðeigandi og að sameiginleg uppbygging til framtíðar geti átt sér stað frá fyrsta degi.
Í Rangárþingi eystra er landbúnaður ein af grunnstoðum sveitarfélagsins, þ.á.m. er sauðfjárbúskapur mikilvæg atvinnugrein. Nauðsynlegt er að möguleikar til nýtingar afrétta í sveitarfélaginu verði ekki skertir, að því gefnu að þeir séu sjálfbærir. Því gerir sveitarstjórn alvarlegar athugasemdir við það sem fram kemur í 9. gr. draga að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og tekur heilshugar undir eftirfarandi bókun Ásahrepps um sama mál frá 8. janúar 2020:
„Þessi grein og hugmyndafræðin sem liggur að baki er óásættanleg. Í þessari grein kemur fram heimild til Þjóðgarðastofnunar, að fengnu leyfi ráðherra, að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til þess að framkvæma friðun. Það er þó tilvísun í 8. gr. jarðalaga 81/2004 sem segir að óheimilt sé að skilja hlunnindi frá jörð. Þó kemur fram í lagagreininni að það sé heimilt ef gerðar séu undantekningar frá þeirri reglu með lögum. Hér er verið að veita einstakri stofnun heimild, t.d. að kaupa nytjarétt sem hefur m.a. verið lögvarinn með úrskurði Óbyggðanefndar, þegar um er að ræða afrétti á þjóðlendum. Það er alveg ljós, með úrskurði Óbyggðanefndar, að hinum óbeina eignarrétti nytjarétthafa á afréttum verður ekki hnikað, nema með eignarnámi. Hér liggur það fyrir, svart á hvítu, að það er hluti af hugmyndafræðinni sem liggur að baki þessum drögum að frumvarpi. Þessum hugmyndum er mótmælt harðlega og þess krafist að þær verði brott felldar úr þessum drögum að frumvarpi. Ásættanlegt gæti talist að Þjóðgarðsstofnun mætti kaupa upp slíkar eignir ef handhafi þeirra eigna vildi selja, en að færa slíkt vald til stjórnenda einnar stofnunar, með samþykki ráðherra, er algerlega ótækt."
Mikla vinnu þarf að leggja í að skipuleggja uppbyggingu innviða innan Hálendisþjóðgarðs áður en hann verður að veruleika. Ákveðinn tvískinnungur felst í því að ræða um friðun, verndun og að halda í óbyggðaupplifun þeirra sem koma til með að sækja þjóðgarðinn heim, en á sama tíma halda því á lofti að hann verði mikið aðdráttarafl og umferð um hálendið eigi eftir að aukast til muna. Mikilvægt er að allir aðilar verði undir það búnir ef svo verður. Fjölmörg dæmi eru þess efnis að ekki hafi slík uppbygging tekist á fjölförnum ferðamannastöðum á láglendi og í alfaraleið. Því telur sveitarstjórn að æskilegt væri að einbeita sér frekar að þeim stöðum, með auknu fjármagni, skipulagi og utanumhaldi, áður en ráðist er í að markaðssetja nýja staði úr alfaraleið.
Mikilvægt er að gerð verði betur grein fyrir fjármögnun Hálendisþjóðgarðs áður en lengra er haldið. Um umtalsverðar fjárhæðir fyrir ríki, sveitarfélög og almenning er að ræða. Að

sjálfsögðu ætti að stefna að því að slíkur þjóðgarður verði sjálfbær um tekjur í framtíðinni. Mjög langt gæti þó verið í landi þar til sú stefna næði fram að ganga.
Óskýrt er í frumvarpinu hvernig tekjum innan þjóðgarðsins muni verða varið til uppbyggingar hans. Skv. gildandi þjóðlendulögum er það málefni sveitarstjórnar á hverjum stað að gera leigusamninga innan þjóðlenda og innheimta gjöld. Skilyrt er að þeim tekjum sem verða til, sé varið innan þeirrar þjóðlendu til uppbyggingar. Það liggur því fyrir að skv. núverandi fyrirkomulagi ættu mestar tekjur að verða til þar sem álagið er mest og sveitarfélögin geta því fjármagnað viðhald og uppbyggingu þeirra staða. Skv. frumvarpsdrögum mun þetta breytast og Þjóðgarðastofnun hafa umsjón með gerð samninga og fá af þeim tekjur. Það ferli sem síðan tekur við varðandi nýtingu tekna innan þjóðgarðsins er óskýrt í frumvarpinu.
Varðandi orkuöflun á hálendi Íslands er mikilvægt að meta stöðu okkar Íslendinga til orkuöryggis, atvinnulífs og hagvaxtarmöguleika til lengri tíma með framlagi okkar til loftlagsvænnar raforkuvinnslu. Miklu skiptir að möguleikar okkar til framtíðar verði að fullu kannaðir áður en allt landsvæði Íslands innan þjóðlendu verður friðað með stofnun Hálendisþjóðgarðs.
Sveitarstjórn Rangárþings eystra lýsir sig reiðubúna til virks samráðs um stofnun Hálendisþjóðgarðs og Þjóðgarðastofnunar, en telur að svo stöddu framlagningu áðurnefndra frumvarpa ekki tímabæra.

Samþykkt samhljóða.

F.h. byggðarráðs og sveitarstjórnar Rangárþings eystra

Lilja Einarsdóttir

Lilja Einarsdóttir, sveitarstjóri.

Sveitarstjóri Rangárþings eystra

Umsögn frá sveitarstjórn Rangárþings ytra um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur óskað umsagnar sveitarfélagsins varðandi frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Stofnun þjóðgarðs á öllu miðhálendi Íslands er gríðarlega víðtæk ákvörðun og hlýtur að teljast afar metnaðarfull aðgerð og stór í sniðum, jafnvel í alþjóðlegu samhengi. Vísað hefur verið til þess að hér sé verið að fjalla um ein stærstu óbyggðu víðerni Evrópu. Þjóðgarðar eru vel þekkt fyrirbæri á alþjóðlega vísu og búa yfir aðdráttarafli og þekkt er að þeim fylgja ýmsir möguleikar. En að stofna til þjóðgarðs sem nær yfir stóran hluta landsins er af þeirri stærðargráðu að við þurfum að hafa fulla yfirsýn og vissu fyrir því að rétt sé að taka skrefið. Sveitarstjórn Rangárþings ytra hefur skilað inn þremur umsögnum á fyrri stigum málsins og á kjarni þeirra umsagna ennþá við. Þar var bent á að almennt sé ekki nægjanleg samstaða um að stofnað skuli yfir höfuð til þjóðgarðs sem nær yfir allt miðhálendi Íslands. Það sé því enn nokkuð í land að samhljómur sé hjá landsmönnum um slíka aðgerð og greina þurfi betur hverju slíkur allsherjar þjóðgarður, fyrir stóran hluta Íslands, skili þjóðinni. Við höfum því mælst til þess að málið verði rætt frekar og greint áður en lengra verður haldið. Þessi sjónarmið hafa komið sterkt fram á fundum sem haldnir hafa verið hér á Suðurlandi á síðustu misserum. Margír héraðsbúar hafa lýst yfir efasemdum um málið og jafnvel talað mjög ákveðið gegn því að stofnaður yrði hálendisþjóðgarður. Það er því langur vegur frá því að sátt sé um málið á þessu stigi hér um slóðir.

Í byrjun desember 2019 var birt skýrsla þverpólitískrar nefndar um Hálendisþjóðgarð. Sú skýrsla var afrakstur mikillar vinnu og fundahalda m.a. með sveitarstjórnarfólki um allt land. Starf nefndarinnar snéri að útfærslu á hálendisþjóðgarði en nefndin fjallaði hins vegar ekki um þá grundvallarspurningu hvort stofna ætti slíkan þjóðgarð yfir höfuð. Þessi skýrsla hefur að öllum líkindum verið nýtt til stuðnings við gerð frumvarpstillögunnar en athygli vekur þó að ekki hafa öll lykilatriði skýrslunnar ratað með fullnægjandi hætti inn í frumvarpið sem nú liggur fyrir. Þykir okkur það benda til þess að málið þarfnist frekari ígrundunar og að umræðan þurfi að fá að þroskast meira ef vilji er til þess að skapa góða sátt um þetta risastóra skref. Hér á eftir verða nefnd dæmi um mál sem ekki eru nægjanlega útfærð í þeim frumvarpstillögum sem stjórnvöld hafa nú sett fram.

Eitt af því sem margir hafa áhyggjur af er að samkvæmt frumvarpsdrögunum sé verið að taka skipulagsvaldið af sveitarfélögunum og þynna út áherslur í skipulagsáætlunum þeirra. Þessi mál þarf að fara betur yfir því þó svo að gert sé ráð fyrir að fulltrúar sveitarfélaga myndi meirihluta í svæðisráðum þá er það ekki nógu afgerandi. Ef vilji er til þess að sveitarfélögin haldi áfram sínu skipulagsvaldi óskertu þá hlýtur að liggja beinast við að svæðisráðin séu alfarið skipuð fulltrúum sveitarfélaganna. Samráð mætti hins vegar tryggja við frjáls félagasamtök og aðra þá aðila sem láta sig varða umhverfis- og náttúruvernd og nýtingu hálendisins á breiðum grunni. Fulltrúar sveitarfélaganna eru lýðræðislega valdir til þess að fara með hagsmuni íbúanna hvort heldur sem það snýr að atvinnumálum, náttúruvernd, skipulagsmálum eða öðru sem skiptir máli í þessum efnum – þeir eru því best til þess fallnir að stjórna málefnum þjóðgarðsins ef af verður.

Í ákvæði til bráðabirgða er kveðið á um að við vinnslu fyrstu stjórnunar- og verndaráætlunarinnar fyrir þjóðgarðinn þá skuli stjórn Hálendisþjóðgarðs „líta til“ gildandi skipulagsáætlana á viðkomandi svæðum. Þetta hlýtur að teljast afar veikt ákvæði því ef hugmyndin er að koma skipulagsáherslum viðkomandi sveitarfélaga á framfæri þá hlýtur stjórnunar- og verndaráætlunin að „byggja á“ skipulagsáætlunum sveitarfélaganna. Sveitarfélög landsins leggja gríðarlega vinnu í sitt aðalskipulag á hverjum tíma og vanda

þar til verka og því hlýtur aðalskipulagið að vera lagt til grundvallar og á því byggt við gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Þá má nefna að sunnlensk sveitarfélög vinna nú sameiginlega að svæðisskipulagi fyrir Suðurhálendið. Slík stefnumörkun hlýtur að vera algjör grunnur fyrir mögulega framtíðar stjórnunar- og verndaráætlun svæðisins en ekki bara eitthvað sem haft er til hliðsjónar.

Í fyrri umsögnum okkar um frumvarpið bentum við á að of lítil áhersla væri lögð á eðlilega nýtingu hálendisins. Í skýrslu hinnar þverpólitísku nefndar þar sem fjallað er um áherslur í stjórnunar- og verndaráætlunum kemur fram það álit nefndarinnar að samráð við hagaðila og eðlileg nýting hálendisins þurfi að liggja til grundvallar löggjöf og/eða áætlunum til stýringar, samhliða náttúruverndarmarkmiðum. Nefndin leggur þannig til að unnið verði með Stjórnunar-, verndar- og nýtingaráætlun í stað Stjórnunar- og verndaráætlunar. Þessa mikilvægu tillögu nefndarinnar er ekki að finna í frumvarpinu en þó hefur verið bætt inn ákvæði um mörkun atvinnustefnu sem er til bóta. Við bendum því enn og aftur á að fylgja ætti tillögu hinnar þverpólitísku nefndar um Stjórnunar- verndar- og **nýtingar**áætlun – þetta teljum við lykilatriði og skiljum ekki hvers vegna ekki hefur verið brugðist við þessari sjálfsögðu ábendingu sem margoft hefur komið fram.

Fleiri mikilvæg atriði má telja fram sem ekki eru nægjanlega skýr í frumvarpinu s.s. þá kafla sem snúa að orkuöflun og dreifingu raforku, samgöngum, fjármögnun og atriði sem talin eru ganga of langt eins og afar umdeild eignarnámsákvæði.

Sveitarfélagið Rangárþing ytra leggur áherslu á að ná þarf betri sátt um málið í heild sinni eigi það fram að ganga með farsælum hætti.

Hellu, 28.1.2021

f.h. sveitarstjórnar Rangárþings ytra



_____

Ágúst Sigurðsson

sveitarstjóri

Nefndasvið Alþingis
b.t. Umhverfis og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

TÞH/ls Reykjavík 1.2.2021

Efni: Umsögn RARIK ohf. um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, þingskjal 461, 369. mál.

RARIK tekur enga afstöðu til stofnunar Hálendisþjóðgarðs, en bendir á að við stofnun slíks þjóðgarðs er mikilvægt að þannig sé um hnúta búið að hvorki umfang hans né verndarmarkmið hindri uppbyggingu, viðhald og endurnýjun mikilvægra innviða svo sem flutnings- og dreifikerfi raforku.

Í 17. gr. frumvarps til laga um Hálendisþjóðgarð segir að allar framkvæmdir innan þjóðgarðsins skuli samræmast verndarmarkmiðum hans. Jafnframt skulu nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar skv. 23. gr., en skv. sömu grein er aðeins heimilt að starfrækja, breyta og endurnýja búnað og mannvirki háspennulína sem eru á jaðarsvæðum Hálendisþjóðgarðsins við stofnun hans. Verður því að ályktа að það megi ekki innan hans.

Ekki verður betur séð en með því sé útilokað að endurnýja núverandi flutningslínur innan marka þjóðgarðsins með loftlínum, t.d. um Fjallabak og sunnan Vatnajökuls, sem þó eru mikilvægur hluti byggðalínuhringsins og eru grundvallar innviðir raforku á Suðaustur- og Austurlandi, en jafnframt mikilvægur hlekkur í afhendingaröryggi raforku til allrar landsbyggðarinnar. Það sama á við um línur í Hvalfirði og norðan Skjaldbreiðar. Ekki verður heldur séð að hægt sé að endurnýja þessar línur með því að fara í mun dýrari lausnir með lagningu jarðstrengja þar sem endurnýjunin er háð því að hún samræmist verndarmarkmiðum þjóðgarðsins. Ekkert í markmiðunum heimilar hins vegar slíkar lausnir annað en hugsanlega almennt orðalag í 5. tl. 3. gr. frumvarpsins, sem segir að leitast skuli við að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu.

Mikilvægt er að kveða sterkar að orði varðandi rétt mikilvægra innviða sem þurfa að fara um þjóðgarðinn, t.d. þegar aðrar leiðir eru ekki færar. Skv. frumvarpinu nær þjóðgarðurinn alveg til sjávar við Jökulsárlón sunnan Vatnajökuls og því ekki um aðra möguleika að ræða en að fara með innviði eins og flutnings- og dreifimannvirki raforku, ljósleiðara o.fl. í gegnum þjóðgarðinn. Annað hvort þarf að minnka umfang þjóðgarðsins, eða tryggja að slíkir innviðir hafi ótvíræðan rétt. Það er ekki nóg að mögulegt sé að byggja upp mikilvæga innviði ef það telst uppfylla verndarmarkmið þjóðgarðsins, það verður að tryggja að það sé hægt, enda varða mikilvægir innviðir þjóðaröryggi og eru grundvöllur byggðar í landinu.

Virðingarfyllst,

Tryggvi Þ. Haraldsson, forstjóri RARIK

Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið

Reykjavík, 28. janúar 2021

Berist til nefndarsviðs Alþingis,

Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð - Umsögn Reykjavíkurborgar

Reykjavíkurborg hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð (369. mál 151. löggjafarþings 2020-2021). Umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur barst frumvarpið til umsagnar.

Reykjavíkurborg er fylgjandi stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu og telur það skynsamlega leið til að a vernd einstakra náttúrugersema, landslags og víðerna. Með stofnun þjóðgarðs gefst tækifæri til að samþætta skipulag og stjórnun á hálendinu öllu sem er sameiginleg eign þjóðarinnar. Hlutverki þjóðgarðsins er vel lýst í markmiðum 3. greinar frumvarpsins. Í þeim felast mörg mikilvæg verkefni sem þurfa styrkan grundvöll. Til þess er þjóðgarðsfyrirkomulagið vel fallið. Í ljósi umræðunnar er þó mikilvægt að skýra vel hvers vegna þjóðgarður sé heppilegri valkostur fyrir verndun svæðisins en aðrar leiðir.

Stjórnunarfyrirkomulag þjóðgarðsins

Mál þetta hefur verið lengi í undirbúningi enda stórt og flókið. Að mati Reykjavíkurborgar virðist samráð hafa verið ítarlegt og vandað. Málið er þó umdeilt og sjónarmið eru margvísleg. Mikilvægt er að góð sátt og samstaða náist um málið og er það mat Reykjavíkurborgar að ef vel tekst til þá verði tilkoma Hálendisþjóðgarðs jákvætt skref sem í munu felast mörg tækifæri.

Áskoranir eru þó einnig ýmsar. Það er til að mynda töluverð áskorun að koma á stjórnunar-fyrirkomulagi Hálendisþjóðgarðs sem nær á fullnægjandi hátt til allra sjónarmiða sem eiga erindi í stefnumótun og ákvarðanatöku mála er þjóðgarðinn varðar.

Í frumvarpinu er lagt til að fara svipaða leið og gert hefur verið í Vatnajökulsþjóðgarði, þ.e. að skipa sérstök umdæmisráð sem fara með málefni er varða tiltekin svæði þjóðgarðsins og þar sem raddir íbúa og félagasamtaka á þeim slóðum eiga sér fulltrúa, og svo eina stjórn þar sem m.a. fulltrúar umdæmisráðanna eiga sæti. Með þessu fyrirkomulagi er tryggt að sveitarfélög sem liggja að hluta innan þjóðgarðs og hafa þar skipulagskyldu, eigi sér fulltrúa sem og landshlutasamtök t.d. í ferðaþjónustu, útivist eða náttúruverndarsamtök. Það er jákvætt að heimafólk eigi ríka aðkomu að stjórn þjóðgarðsins enda hagsmunir þess alla jafna mjög miklir og hefur þetta fyrirkomulag reynst farsælt í Vatnajökulsþjóðgarði.

Aðkoma annarra sveitarfélaga (og annarra hagaðila)

Að þessu sögðu hefur Reykjavíkurborg af því nokkrar áhyggjur, og hefur áður vikið að því í umsögnum um málið á fyrri stigum, að það eru fá tækifæri fyrir aðra landsmenn sem lifa eða starfa í aðeins meiri fjarlægð frá mörkum Hálendisþjóðgarðs að hafa áhrif á stjórnun garðsins og ákvarðanir sem þar eru teknar. Ekki er gert ráð fyrir að íbúar eða yfirvöld sveitarfélaga sem eru staðsett utan marka þjóðgarðsins fái aðkomu að stjórn eða umdæmisráðum. Það er þrátt fyrir að mörg mikilvæg samtök sem nota hálendið mikið til ýmissa nota eru með meginstarfsemi sína annars staðar t.d. á höfuðborgarsvæðinu. Til dæmis eru stærstu ferðaþjónustufyrirtækin sem mörg stunda ferðaþjónustu á hálendinu staðsett á höfuðborgarsvæðinu. Sama á við um mörg útivistar- og náttúruverndarsamtök.

Borgartún 12-14
105 Reykjavík
Sími 411 1111
Bréfsími 411 8506
www.reykjavik.is

Veigamest er þó að mati Reykjavíkurborgar að langstærstur hluti almennings býr og starfar utan þeirra sveitarfélaga sem fá tækifæri til að koma að stjórnun hálendisþjóðgarðs. Þar er um mjög stóran hóp af fólki að ræða sem notar hálendið ekki síður en íbúar þeirra sveitarfélaga sem falla innan marka þjóðgarðsins. Reykjavíkurborg getur ekki annað en velt fyrir sér hvort ekki væri heppilegra ef fulltrúar annarra sveitarfélaga fengju aðkomu að stjórnun garðsins með einhverjum beinum hætti. Skilningur er þó til staðar um að það geti reynst erfitt í framkvæmd miðað við það stjórnarfyrirkomulag sem stefnt er að.

Ef engu verður breytt varðandi fyrirkomulag stjórnar og umdæmisráða Hálendisþjóðgarðsins við vinnslu frumvarpsins vill Reykjavíkurborg hvetja til þess að það verði betur fjallað um í frumvarpi eða greinargerð því fylgjandi að tryggja verði upplýsingaskyldu umdæmisráða og stjórnar Hálendisþjóðgarðs og að við mikilvægar ákvarðanir, t.d. um gerð stjórnunar- og verndaráætlana og almenna stefnumótun, verði ítarlegt og skýrt umsagnarferli þannig að allir aðilar sem vilja fái tækifæri til að veita álit sitt. Ein leið til þess að ávarpa þetta væri að skýra það í 15.gr frumvarpsins að samráð yrði haft við sveitarfélög á landinu öllu**. Jafnframt mætti telja „sveitarfélög" sérstaklega upp sem þá aðila sem eigi að leita umsagnar hjá þegar stjórnunar- og verndaráætlanir eru auglýstar.**

Valdheimildir

Nokkuð hefur verið rætt um að í frumvarpinu fylgi margar heimildir fyrir stjórnendur þjóðgarðsins og/eða ráðherra með gerð reglugerða, sem leiði til takmörkunar eða banns á ýmsum þáttum t.d. aðgengi, umferð, athöfnum og nýtingu innan þjóðgarðsmarka. Þörfin fyrir slíkar heimildir er vitanlega til staðar t.d. ef stefnir í óefni varðandi spjöll á viðkvæmri náttúru og bregðast þarf við hratt. Hins vegar má velta fyrir sér hvort sumar reglurnar sem áætlað er að setja í reglugerð væri skynsamlegra að útfæra í stjórnunar- og verndaráætlunum.

Til dæmis er fjallað um í 18. grein um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði að reglur um umferð loftfara verði útfærð í stjórnunar- og verndaráætlunum. Hvers vegna er það sérstaklega haft þannig meðan reglur um aðra umferð t.d. ökutækja verða skilgreindar í reglugerðum? Þarna er ákveðið ósamræmi og ef til vill má beita stjórnunar- og verndaráætlunum í meira mæli fyrir svona reglusetningar.

Einnig mætti koma fram í frumvarpinu að beinar heimildir stjórnenda þjóðgarðsins til ýmissa takmarkana/banns ættu almennt að vera til umfjöllunar í stjórnunar- og verndunaráætlunum. Þannig má betur tryggja lýðræðislega umfjöllun um þau tilfelli er þetta varðar, sem sannarlega í einhverjum tilfellum geta verið umdeild mál þar sem skoðanir eru mjög skiptar um nauðsyn og umfang takmarkana eða banns. Í 14. grein um stjórnunar- og verndaráætlanir er fjallað aðeins um að takmarkanir eigi að vera til umfjöllunar í þeim, en það mætti tengja það betur saman við aðrar greinar þar sem greint er frá heimildum til takmarkana og banns t.d. ákvæði 18. greinar um dvöl, umgengni og umferð, 21. greinar um leyfisveitingar, 25. greinar um eftirlit, 28. greinar um stöðvun athafna og framkvæmda og 31. greinar um reglugerðir fyrir Hálendisþjóðgarð.

Mjög jákvætt er að mati Reykjavíkurborgar að fjallað sé um hefðbundna landnýtingu og hún leyfð innan þjóðgarðsins því stór hluti landsmanna reiðir sig á þetta svæði og þær hefðbundnu nytjar sem þar hafa verið stundaðar og þær hafa margar menningarlegt mikilvægi. Hins vegar er ekki síður jákvætt að gerð sé sú krafa að þessi hefðbundna landnýting sem leyfð verði í þjóðgarðinum þurfi að vera sjálfbær því sannarlega er víða um viðkvæmt landsvæði og líkfríki að ræða. Tryggja þarf að hægt verði að uppfylla þetta skilyrði í gegnum það regluverk sem önnur löggjöf um t.d. veiði, búfjárbeit og

Borgartún 12-14
105 Reykjavík
Sími 411 1111
Bréfsími 411 8506
www.reykjavik.is

aðra landnýtingu felur í sér og grundvallaratriði er að upplýsingar séu til staðar t.d. um ástand lands og nytjastofna þannig að rökstyðja megi leyfisveitingar eða takmarkanir þessu tengt.

Niðurlag

Reykjavíkurborg **styður** meginmarkmið um stofnun Hálendisþjóðgarðs og gerir ekki frekari athugasemdir við frumvarpið að svo stöddu. Óskað er eftir að tillit verði tekið til þeirra athugasemda sem fram koma í umsögn þessara, sér í lagi varðandi umsagnarrétt sveitarfélaga alls staðar á landinu. Fulltrúar Reykjavíkurborgar óska jafnframt eftir að fá að koma fyrir umhverfis- og samgöngunefnd og gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögn þessari.

f.h. Reykjavíkurborgar,

Dagur B. Eggertsson, borgarstjóri
Glóey Helgudóttir Finnsdóttir, skrifstofustjóri skrifstofu sviðsstjóra
Þórólfur Jónsson, deildarstjóri náttúru og garða
Snorri Sigurðsson, verkefnastjóri á deild náttúru og garða

Borgartún 12-14
105 Reykjavík
Sími 411 1111
Bréfsími 411 8506
www.reykjavik.is

Í 18. Grein frumvarps um miðhálendisþjóðgar segir

“ Afla skal leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir flugvéla- og þyrlulendingum innan Hálendisþjóðgarðs utan skilgreindra flugvalla. Þá skal jafnframt afla leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir notkun flygilda á þeim svæðum þar sem slíkt er áskilið samkvæmt ákvæðum stjórnunar- og verndaráætlunar. Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilmála um umferð loftfara í þjóðgarðinum til verndar náttúru og til að tryggja aðgengi, öryggi og/eða upplifun gesta. Slíkir skilmálar geta falið í sér bann eða takmarkanir við slíkri umferð á tilteknum svæðum. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga.”

Sem flugrekstarstjóri Þyrluþjónustunnar og þyrluflugstjóri til síðustu 15-20ár sé ég mig knúinn til að gera athugasemd við þessa grein.

Á síðustu 10-15 árum hefur verið byggð upp ferðaþjóunsta í formi útsýnisflugs á þyrlum um landið og starfa hér nokkur fyrirtæki á því sviði.

Stærsta einstaka söluvara þessara fyrirtækja eru ferðir inná hálendið og á svæði sem að miklu leiti verða innan marka miðhálendisþjóðgarðar og oftar en ekki er það lending á afviknum stöðum fjarri öðru ferðamönnum og umferð og er það yfirleitt hápunkturinn í þessari þjónustu þar fólki gefst kostur á stoppa í 15-30mín og njóta í friða og án þess að vera trufla aðra.

Þyrlur hafa ekki notið sannmælis sem einn umhverfisvænasti ferðamátinn á þann hátt að þær gefa ferðamönnum kost á að komast á staðinn án þess að nein röskun verði á landinu til komast þangað og engin þörf er á vegum, göngustígum eða öðrum innviðum. Eins valda þær engum spjöllum á landinu og árekstar við aðra útivistarhópa eru fátíðir.

Viðskiptavinir Þyrluþjónustunnar eru ekki bara ríka of fræga fólkið heldur oft á tíðum fólk sem á ekki þann kost á að komast með annarskonar ferðamáta.

Þróunin hefur verið í þá átt síðustu ár að fyrirspurnir um þessa þjónustu koma æ oftar með stuttum eða engum fyrirvara.

Ef fyrirkomulagið skal vera þannig að afla skuli leyfis fyrir hverja lendingu innan þjóðgarðsins skriflega með allt að 12daga fyrirvara eins talað er um og í ljósi stæðar garðsins þá er þessari útsýnisflugsþjónustu inná á hálendið sjálfhætt.

Mun eðlilegra væri að hálendið væri opið fyrir lendingar þyrlna utan flugvalla líkt og hefur verið en með samráði við þjóðgarðinn og þá væru ákveðin svæði lokuð en önnur opin og ekki þyrfti að sækja um leyfi í hvert skipti og besta landverndin í þessu samhengi er að dreifa álaginu sem víðast en ekki á ákveðna staði. Það er reyndar þannig í dag að mörg svæði eru lokuð fyrir lendingar þyrlna oft án nokkurs rökstuðnings og það hefur heldur hallað á ferðafrelsi í þeim efnum með tilkomu friðlýstra svæða og stækkun þjóðgarða.

Í nánustu framtíð þegar þyrlur verða orðnar hljóðlausar og rafknúnar væri bagalegt að sitja uppi með löggjöf sem takmarka notgildi þessara tækja svona mikið.

Alþingi
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Sent rafrænt á: nefndasvid@althingi.is

29. janúar, 2021

Ágætu nefndarmenn,

Eftirfarandi eru hugleiðingar mínar við framlögðu frumvarpi Umhverfisráðherra um Hálendisþjóðgarð, 369. þingmál.

Undirritaður er fæddur 1972 og hefur ferðast um ísland frá sínu fyrsta ári og fram til þessa eins og svo margir unnendur þessa lands okkar Íslands. Til þess að njóta landsins hef ég notast við bifreiðar, vélsleða, mótorhjól, reiðhjól og tvo jafnfljóta, bæði labbandi og rennandi. Af öðrum stöðum ólöstuðum eru vetrarferðir og skotveiðiferðir síðsumars um hálendið eftirminnilegastar. Að liggja við tjörn eða niðandi á og bíða eftir gæsahóp til að lokka til sín eða keyra eftir vetrarbreiðum á ökutæki eða skíðum, er upplifun sem ég óska öllum að njóta. Að arka í snjó eftir rjúpnahóp á Kili, með hugann við Reynistaðabræður og örlög þeirra á meðan maður les í aðstæður, skildi hann létta af sér, mugga áfram eða herða í vindinn. Á ég að berjast áfram eða snúa í bíl? Það er ekki laust við það að maður finnur sig lítinn við náttúruöflin margoft og gott er að geta slegið undan við baráttuna og leitað að skála nærri frekar en að berjast áfram á áfangastað í þeim aðstæðum sem maður er í. Það eru svona aðstæður sem standa uppúr og hafa gert mann að þeim manni sem maður er í dag.

Það er vegna þessara minninga sem ég get ekki sleppt því að rita hugrenningar um þetta frumvarp, hugrenningar sem litaðar eru af slæmum samskiptum við þjóðgarðsverði og ömurlegri upplifun á höftum og bönnum sem einginn skilur.

Ef við byrjum á yfirlýstu markmiði þjóðgarða að auðvelda aðgengi. Aðgengi fyrir hverja? Allt frá því að ég var gutti og svo þegar ég fór að ferðast sjálfur með bílpróf upp á vasann, þá í hvert sinn sem gist var í

þjóðgarði, Skaftafelli eða friðlandinu í Ásbyrgi (nú hluti af VJÞ), voru alltaf árekstar. Ekki við upplifun á göngu og ferðum um þjóðgarðana, heldur á tjaldsvæðunum. Það var verið að búa til nýja upplifun, upplifun útlendinga. Alltaf þegar hressir Íslendingar tjölduðu, reyndu að halda sig útaf fyrir sig, þá komu þjóðgarðsverðir hvíslandi uppúr ellefu á kvöldin að biðja okkur um að hafa lægra. Við erum að tala fyrir tíma þráðlausra hátalara og slíkra tóla, við erum bara hressir íslendingar sem langar að kjafta og söngla aðeins frameftir miðnætti og fara í háttinn ekki of seint enda margt að skoða daginn eftir. Nei, alltaf skyldi vera þögn á tjaldsvæði þjóðgarða eftir ellefu á kvöldin því útlendingarnir sem vilja vakna uppúr sex á morgnana eru farnir að sofa. Ef ég fer til útlanda þá haga ég mér og aðlaga að þeim venjum og reglum sem þar eru. En nei, í þjóðgörðum á íslandi skulum við ekki haga okkur eins og íslendingar, nei, högum okkur eins og ferðamennirnir. Ég tek það skýrt fram að ég hef aldrei verið á móti erlendum ferðamönnum og hef komið töluvert að ferðaþjónustu á íslandi svo þetta er ekki andúð á útlendingum heldur því að ekki var komið á móts við Íslendinga í þjóðgörðunum okkar.

Nú, þjóðgarðar stækka, komin er Vatnajökulsþjóðgarður með sýnu geysistóra víðerni. Hann hefur nú starfað í um það bil 12 ár og á þessum tíma hefur þeim tekist að loka slóðum víða í stað þess að gera við slóðana, girða meðfram þeim á viðkvæmum stöðum til að koma í veg fyrir utanvegaakstur eða jafnvel að bera ofan í slóðann til að halda honum opnum, „nei, loka skal slóðanum, hann er hvort sem er bara vandamál“. Þessi árátta í að loka fyrir umferð, banna fólki að gista við vegi og útskot, skamma það fyrir að keyra bílinn útfyrir veg til að taka nestispásu og svo framvegis er allgjörlega komið út fyrir öll mörk. Ég vill alls ekki keyra utanvega og búa til nýja slóða, enda hef ég unnið að því undanfarin 20 ár að kortleggja slóða á hálendinu og víðar fyrir GPS tæki svo ferðamenn viti hvar þeir eigi að aka í stað þess að leita að slóða með tilheyrandi sporun vítt og breytt. Ef slóðar eru opnir, kortlagðir, jafnvel merktir og passað að drullupyttir sem skapa utanvegaakstur í kringum þá er viðhaldið með girðingum og ofaníburði, þá heldur fólk sig á slóðunum. Það vill einginn búa til ný spor en þekkingarleysi og léleg upplýsingagjöf gerir það stundum að verkum, því miður.

Hvernig væri að hafa reglulega merkt útskot þar sem bílar meiga keyra út af slóða til að gista eða hafa nestispásu. Pláss fyrir sex til átta bíla og

stundum stærri svæði. Fólk sem ferðast á bílum um þessi svæði er útbúið til að taka allt með sér og skilja ekkert eftir nema sporin og ef afmörkuð svæði eru víða en ekki örfá eins og raunin er í dag með VJÞ, þá væri meiri sátt um málið. Auðvelt er að hafa hugmynda gátt um þessa staði svo fólk geti komið vitneskju um flotta staði til þjóðgarðarins og hann skoðað málið í framhaldi. Hvernig eigum við að njóta þjóðgarðs ef við meigum ekki leggja bílnum fyrir utan veg og ganga frá bílunum á fallega staði sem við vitum um?

Drónanotkun hefur átt stóran þátt í því að selja ísland til útlendinga. En nú er allt drónaflug bannað í VJÞ. Þessi einföldu tæki hafa pirrað margan á fjölmönnum stöðum með suði sínu yfir mannfjöldanum þar sem ekkert tillit er tekið til persónuverndar né hávaðans sem þessi tæki geta gefið frá sér. En að banna dróna notkun í öllum þjóðgarðinum er bilun. Þegar gönguhópur stendur á hæsta kletti og langar að taka hópmynd er ekki til betra tæki. Veðurgluggi opnaðist og ferðafélagar drifu sig en hvað, nei, bannað að taka mynd, þú þarft að sækja um leyfi með 14 daga fyrirvara. Hvern er verið að trufla á Hornströndum, uppi á miðjum Vatnajökli eða víðar? Reglur verða að vera skiljanlegar til að fólk virði þær. Þessar drónareglur eru það ekki.

Reiðhjól eru víða bönnuð í VJÞ. Yfirleitt eru reiðhjól eingöngu að pirra þjóðgarðsverði. Ég hef sjaldan eða aldrei fengið hróp eða köll á eftir mér á reiðhjóli, enda passa ég mig að fara varlega í kringum annað fólk. Væntanlega eru til slæm fordæmi en eru örfá mál næg ástæða til þess að banna reiðhjól á ýmsum slóðum? Jeppaslóðum er lokað fyrir umferð ökutækja og reiðhjóla, aðeins gangandi meiga labba eftir þessum gamla slóða. Er ekki nóg af svæðum þar sem eingin ökutæki komast, þarf að loka vegslóðum til að ná þessu fram? Ekki að mínu mati.

Með þessum örfáu dæmum og skýringum mínum tipla ég aðeins á örfáum vandamálum sem við sem njótum hálendisins viljum ekki leyfa yfirvöldum að breyta í einræði eins og við þekkjum úr VJÞ. Meðalhóf er ekkert og erfitt er að snúa ofan af ákvörðunum sem einginn skilur nema kanski örfáir aðilar.

Ég er á móti því að Hálendisþjóðgarður, með landsvæði sem þekur 1/3 Íslands, verði að veruleika. En ef af honum verður þá er það lágmarks

krafa að fyrst náist nokkuð víðtæk sátt meðal útivistarfólks um Vatnajökulsþjóðgarð áður en lengra er haldið í stækkun hans.

Ég hef hér stikklað á nokkrum ástæðum þess sem ég get ekki séð að Hálendisþjóðgarður verði að veruleika á næstunni. Ég hef ekki komið inn á atriði eins og rafmagnsframleiðslu sem margir virðast sjá sem nægt markmið til að stofna þjóðgarðinn en ég er hræddur um að það sé gríðarleg skammsýni að takmarka virkjunarmöguleika Íslendinga á fallvatni á sem hreinasta máta sem mögulegt er. Auðvitað mætti koma háspennulínum í jörðu en Landsvirkjun á hrós skilið fyrir hönnun sína á virkjunum sem felldar eru inn í umhverfið og í mörgum tilfellum eru það eingöngu spennustöðvar og raflínur sem skera í augun. Við meigum ekki útiloka framtíðarmöguleika Íslendinga að vera í fararbroddi í hreinni orkuframleiðslu í framtýðinni.

Með fyrirfram þökk fyrir að taka við þessu erindi mínu og gefa því vægi í umfjöllun Umhverfis- og samgöngunefnd í skoðanamótun sinni á frumvarpi 369 um Hálendisþjóðgarð.

Ríkarður Sigmundsson
Framkvæmdastjóri RS Import ehf (Garminbúðin)
Hólastekkur 8
109 Reykjavík

e: rikki@rsimport.is

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 25. janúar 2021

2012025SA GB
Málalykill: 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 álitaefni 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 stjórnunarfyrirkomulag 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 undanförnum 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 miðhálendinu, 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 hálendisþjóðgarðs tengjast ekki náttúrufari sérstaklega. Miðhálendislína var ákveðin af samvinnunefnd um svæðisskipulag miðhálendis 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 sveitarstjórnum 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 Hálendisþjóðgarðs 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 vatnsafli 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 verndaráætlun 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.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 2. febrúar 2021

2012025SA KB
Málalykill: 00.63

Efni: Umfjöllun stjórnar sambandsins um umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga sem haldinn var 29. janúar sl. var lögð fram til kynningar umsögn sambandsins til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 25. janúar 2021, um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Eins og fram kemur í umsögninni stóð sambandið fyrir umræðufundi um málið þann 18. janúar sl. þar sem umhverfis- og auðlindaráðherra og sveitarstjórnarmenn skiptust á skoðunum um málið. Við gerð umsagnarinnar var tekið tillit til umfjöllunar á fundinum ásamt umsögnum þeirra sveitarfélaga sem hafa látið sig málið varða.

Í umsögn sambandsins var skýrt tekið fram að fyrirvari væri á umsögninni sökum þess að stjórn sambandsins hefði ekki fjallað um hana. Venjan er að umsagnir sambandsins um lagafrumvörp sæki stoð í ítarlega stefnumörkun þess fyrir árin 2018-2022. Oftast er ekki tími til að bíða eftir umfjöllun stjórnarinnar um umsagnir sökum tímafresta sem gefnir eru gagnvart umsögnum. Auk þess er fjöldi umsagna svo mikill á ári hverju að það yrði verulegum örðugleikum bundið að semja allar umsagnir í samráði við ellefu stjórnarmenn. Þess vegna hefur verklagið verið þannig að starfsmenn sambandsins ganga frá umsögnum og eru þær síðan kynntar í stjórn. Það heyrir til undantekninga að gerðar séu athugasemdir við umsagnirnar í stjórn. Einstaka stjórnarmenn bóka þó í sumum tilfellum athugasemdir sínar ef þeir eru ósammála umsögnunum að einhverju leyti. Engu að síður getur sú staða komið upp, sérstaklega í umdeildum málum eins og því sem hér er til umfjöllunar, að fleiri en einn stjórnarmaður geri athugasemdir og óski eftir bókun um afstöðu sína. Í ljósi þess að starfsmenn sambandsins gerðu sér grein fyrir því að mál þetta væri umdeilt **var framangreindur fyrirvari sérstaklega tekinn fram í umsögninni.**

Í stjórn sambandsins sitja ellefu fulltrúar. Tveir gátu ekki mætt á fundinn. Bjarni Jónsson, sveitarstjórnarfulltrúi í Sveitarfélaginu Skagafirði, þurfti að yfirgefa fundinn áður en komið var að þeim dagskrárlið þar sem umsögnin var til umfjöllunar. Áður en til þess kom lagði hann fram eftirfarandi bókun:

„Sveitarfélögin í landinu hafa almennt staðið sig vel og lagt mikla áherslu á sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, náttúruvernd og varðveislu hefðbundinna landnytja, ekki síst á hálendinu og mikilvægi þess að nærsamfélagið sé þar í lykilhlutverki. Miðhálendisþjóðgarður sem er í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar stuðlar að náttúruvernd á einstöku svæði sem geymir fágætt lífríki, vistgerðir og sérstæðar jarðmyndanir. Þjóðgarðurinn skapar störf bæði í þjónustu og landvörslu sem brýnt er tryggja að verði í heimabyggð. Mikilvægt er að unnið verði náið með heimamönnum í

öllu ferlinu og hagsmuna heimafólks og sérstaklega bænda gætt í hvívetna. Þannig fæst góður upptaktur í farsælt samstarf stjórnvalda og sveitarfélaganna um hálendisþjóðgarð þegar af honum verður.“

Síðar á fundinum þegar fjallað var formlega um umsögnina lögðu Kristján Þór Magnússon, sveitarstjóri Norðurþings, Heiða Björg Hilmisdóttir, borgarfulltrúi í Reykjavík, Dóra Björt Guðjónsdóttir, borgarfulltrúi í Reykjavík og Guðmundur Ari Sigurjónsson, bæjarfulltrúi á Seltjarnarnesi, fram eftirfarandi bókun:

„Undirrituð geta ekki að öllu leyti tekið undir umsögn sambandsins eins og hún er lögð fram. Það felast ýmis tækifæri í formun hálendisþjóðgarðs en við teljum það lykilatriði að breið sátt ríki um lagafrumvarpið á sveitarstjórnarstiginu þegar endanlegt frumvarp um málið verður lagt fram til samþykktar á alþingi. Undirrituð hvetja til þess að í meðförum þingsins verði leitað allra leiða til að ná þverpólitískri samstöðu um málið eins og starfshópur um miðhálendisþjóðgarð lagði upp með í skýrslu sinni. Málið sem slíkt er tímabært og ávinningur af því að skýra og samræma áralagið við stjórnun, verndun og sjálfbæra nýtingu á miðhálendi Íslands.“

Eftir fundinn upplýsti Bjarni Jónsson, stjórnarmenn um að hann væri samþykkur þessari bókun.

Þess er hér óskað að umhverfis- og samgöngunefnd taki framangreindar bókanir til umfjöllunar samhliða umsögn sambandsins frá 25. janúar 2021 við vinnslu og meðferð nefndarinnar á frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Alþingi

Kirkjustræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 27. janúar 2021
Tilv.:2012677 / VHV

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

Samgöngustofa vísar til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis dags. 16. desember sl. þar sem óskað var umsagnar um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Samgöngustofa kemur hér með á framfæri athugasemdum við 18. gr. og 31. gr. frumvarpsins.

Í 18. gr. frumvarpsins er fjallað um flugvéla- og þyrlulendingar innan marka Hálendisþjóðgarðs. Samkvæmt ákvæðinu er gert ráð fyrir að afla skuli leyfis frá þjóðgarðsyfirvöldum vegna lendinga flugvéla og þyrlna utan skilgreindra flugvalla.

Samgöngustofa gerir ekki athugasemdir við að afla skuli leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir flugvéla- og þyrlulendingum utan skilgreindra flugvalla enda almennt á hendi landeigenda að ákveða slíkt. Samgöngustofa bendir þó á að upplýsingar um slíkar takmarkanir á lendingum verða ekki kynntar í Flugmálahandbók, sem er hin almenna upplýsingaveita til flugmanna. Í því ljósi telur Samgöngustofa mikilvægt að reglur um slíkar lendingar séu vel auglýstar og að til staðar sé einfalt og skilvirkt ferli í kringum leyfisumsóknir og leyfisveitingar í þessu samhengi.

Þá er í 18. gr. jafnframt kveðið á um að afla skuli leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir notkun flygilda (dróna) á þeim svæðum þar sem slíkt er áskilið samkvæmt ákvæðum stjórnunar- og verndaráætlunar. Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilmála um umferð loftfara í þjóðgarðinum til verndar náttúru og til að tryggja aðgengi, öryggi og/eða upplifun gesta. Slíkir skilmálar geta falið í sér bann eða takmarkanir við slíkri umferð á tilteknum svæðum.

Samgöngustofa bendir varðandi heimild til að setja skilmála um umferð loftfara á að í lögum um loftferðir nr. 60/1998 er skýrt kveðið á um að loftrýmið yfir íslensku yfirráðasvæði sé á ábyrgð samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Samkvæmt lögunum felur ráðherra Samgöngustofu að fara með skipulag loftferða og stofnuninni veitt heimild til að kveða á um að loftferðir á tilteknum leiðum eða yfir tilteknum svæðum skuli háðar sérstöku skipulagi.

Samkvæmt framangreindu telur Samgöngustofa einsýnt að það sé eingöngu Samgöngustofa sem hafi heimild til að setja reglur og takmarkanir um umferð loftfara. Þá eru verkefni Samgöngustofu að því er varðar skipulag loftrýmis ítrekuð í lögum um Samgöngustofu, nr. 119/2012.

Í 31. gr. frumvarpsins er ráðherra gert skylt að setja í reglugerð nánari ákvæði um umferð loftfara í þjóðgarði. Samgöngustofa gerir athugasemd við ákvæðið með vísan til framangreinds og telur skýrt hvað varðar umferð loftfara á flugi að það sé á ábyrgð Samgöngustofu að setja reglur og skilgreina skipulag loftrýmisins.

Virðingarfyllst,
f.h. Samgöngustofu

Vala Hrönn Viggósdóttir
lögfræðingur

SAMORKA

Samorka eru samtök orku- og veitufyrirtækja á Íslandi. Innan samtakanna starfa fráveitur, hitaveitur, vatnsveitur, raforku–framleiðendur, raforkusalar og flutnings- og dreifingaraðilar raforku

Reykjavík, 1. febrúar 2021

Alþingi
Nefndarsvið
101 Reykjavík

Efni: Umsögn Samorku, samtaka orku- og veitufyrirtækja um frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð, þingskjal 369 mál, þingskjal 461.

Inngangur

Samorka tekur ekki afstöðu með eða móti hálendisþjóðgarði heldur kemur að málinu sem samstarfsaðili stjórnvalda til þess að ákvarðanataka um þetta yfirgripsmikla mál byggi á staðreyndum um hvernig málið getur haft áhrif á framboð endurnýjanlegrar orku og orkuöryggi þjóðarinnar nú og til framtíðar.

Þá minnir Samorka þá staðreynd að stjórnvöldum ber samkvæmt eigin samþykktum að tryggja samræmi í stefnumótun sinni og tryggja þar með heildar samhengi og koma í veg fyrir árekstra milli stefna. Öllum er ljóst að með hugmyndum um þjóðgarð á miðhálendi Íslands fellst gríðarlega stór stefnumarkandi ákvörðun. Slíka ákvörðun er ekki hægt að taka án tillits til annarrar stefnumótunar og þá fyrst og fremst stefnu og ákvarðana um orkunýtingu, orkuflutninga og orkuöryggi til framtíðar og þar með Orkustefnu fyrir Ísland. Þessu sjálfsagða skilyrði verður að uppfylla áður en tekin er ákvörðun um hálendisþjóðgarð, stærð hans, umfang og síðast en ekki síst hvernig þjóðgarður þetta á að verða? Hvernig þjóðgarður á þetta að vera með tilliti til annarra mikilvægra þjóðahagsmuna? Hvernig geta þessi ólíku hagsmunir unnið saman og þurfa þessir hagsmunir nauðsynlega að vera ósamrýmanlegir?

Um mikilvægi þessara staðreynda var fjallað í ***ályktun aðalfundar Samorku 2020*** með eftirfarandi orðum.

> ***Markvisst er unnið að því að takmarka orkunýtingu á sífellt stærra landsvæði sem ríkt er af endurnýjanlegum orkulindum.***
>
> ***Áður en ákvarðanir um slíkar takmarkanir eru teknar er nauðsynlegt að því sé svarað hvaðan hreina orkan, sem uppfylla á þarfir komandi kynslóða, eigi að koma.***

Helstu áhersluatriði

Mörg atriði í frumvarpinu snúa með beinum hætti að orkuöflun, orkuinnviðum og orkuöryggi og vill Samorka hér í upphafi draga fram og leggja áherslu á þau helstu:

- Nefnd sem stofnuð var árið 2016 um forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi íslands var falið að kanna forsendur fyrir því hvort rétt þætti að stofna þjóðgarð innan miðhálendisins, með stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs eða með annars konar fyrirkomulagi. Hún skilaði ýmsum hugmyndum varðandi umfang mögulegs miðhálendisþjóðgarðs en umfangsmesta útfærsla hálendisþjóðgarðs er sett fram í frumvarpinu. Það veldur því að fyrirhugað frumvarp hefur meiri áhrif á núverandi virkjanir á hálendinu og möguleika til nýtingar framtíðar orkuauðlinda og styrkingar raforkuinnviða fyrir samfélagið en

sumar umfangsminni útfærslurnar hefðu haft. Því er ljóst að tækifæri eru til að taka smærri skref með það að markmið að ná nauðsynlegri sátt um hugmyndina.

- Stærsti hluti raforkuframleiðslu landsins (tæplega 70%) er upprunnin innan marka svo nefndrar miðhálendislínu og þar liggja einnig stór hluti ónýttra endurnýjanlegra orkuauðlinda landsins sem mikilvægt er að á grundvelli sjálfbærnisjónarmiða verði aðgengilegar fyrir komandi kynslóðir.
- Í því frumvarpi sem hér liggur fyrir er fest í sessi núverandi lagaskilgreining náttúruverndarlaga á þjóðgarði og þar með svonefndur IUCN flokkur II. Þessi flokkur er mjög þröngur verndarflokkur sem gerir ekki ráð fyrir neinni uppbyggingu eða framkvæmdum nema þær snúi að sjálfum verndarmarkmiðum garðsins. Þetta þýðir í raun að öll starfsemi innan garðsins er bönnuð nema sú sem lýtur að rekstri garðsins sjálfs.
- Þegar rætt er um viðmiðunarflokka Alþjóðlegu náttúruverndarsamtakanna (IUCN) er mikilvægt að hafa í huga lýsingu samtakanna sjálfra á þessum flokkum og þar með að þau leggja áherslu á að í þeim felast almennar leiðbeiningar, en jafnframt tekið fram að ríki geti auðvitað sett upp sína eigin flokka þar sem tekið er tillit til annarra nýtingar, t.d. orkunýtingar. Því er ekkert sem skuldbindur Ísland og íslendinga til þess að nýta eingöngu viðmiðunarflokka IUCN, ekki frekar en aðrar þjóðir sem skilgreina eigin flokka og leyfa ýmiskonar starfssemi innan sinna þjóðgarða þegar það á við. Skýrt dæmi um þessa hagsmuni er græn sjálfbær orkunýting sem er grundvallar atriði í orkuskiptum og loftslagsmálum heimsins alls.
- Verið er að banna framtíðar orkunýtingu á stórum hluta landsins, sem jafnframt er sá orkuríkasti í vatnsafli, jarðvarma og vindi (sé t.d. tekið mið af nýtingartíma vindmylla á s.n. Hafi við Búrfell). Sú ákvörðun að skilgreina jaðarsvæði orkuvinnslu á núverandi virkjunarsvæðum felur í sér staðfestingu á þessu og mun eðli málsins samkvæmt hafa áhrif á mat á þeim virkjunarkostum sem eru í biðflokki tillögu að rammaáætlun 3.
- Þá er ljóst að þar sem stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins og reglugerð um hann á að fjalla um núverandi virkjanir vegna nálægðar við þjóðgarðinn er ljóst að þeim eru settar mjög strangar skorður og mjög íþyngjandi kröfur lagðar á þær sem kann að hafa áhrif á hagkvæmni þeirra og rekstrargrundvöll. Sama mun eiga við þær fáu virkjanir sem mögulega gætu komið til framkvæmdar samkvæmt tillögu að rammaáætlun 3. Í greinargerð með frumvarpinu er því haldið fram að verið sé að koma til móts við gagnrýni á þau drög að frumvarpi sem komu fram í Samráðsgáttinni en vandséð er að um raunverulega breytingu á frumvarpinu sé að ræða.
- Það hvernig forsendurnar fyrir mati á virkjunum í biðflokki tillögu til þingsályktunar að rammaáætlun 3 eru lagðar upp í frumvarpinu þýðir nánast sjálfkrafa að þær munu ekki komast í nýtingarflokk sé horft til aðferðafræði faghópa og verkefnisstjórnar hingað til. Allar líkur eru því á því að tillaga verkefnisstjórnar geti ekki annað en hljóðað upp verndarflokk.
- Að ekki megi leggja raflínur í lofti er mjög takmarkandi, ef ekki útilokandi, til að tengja nýjar virkjanir og til endurnýjunar og styrkingar flutningskerfisins til framtíðar. Sérstaklega þarf að hafa þetta í huga þegar mat á virkjunarkostum biðflokks í tillögu um rammaáætlun 3 er til umræðu og með hvaða hætti þetta hefði áhrif á matið.

- Fram hefur komið af hálfu umhverfis- og auðlindaráðherra að það sé yfirlýst markmið að öll orkunýting innan fyrirhugaðs hálendisþjóðgarðs verði bönnuð. Ljóst er að þetta mun hafa gífurleg áhrif á aðgengi komandi kynslóða að sjálfbærri orku. Sama á auðvitað við um áðurnefndar takmarkanir á mögulegri nýtingu virkjunarkosta í rammaáætlunar 3 þar sem virkjunarkostir samtals um 2.200 MW eru undir og bíða afgreiðslu Alþingis.
- Í undirbúningi að samningu þessa frumvarps og nú við framlagningu þess hefur ekki og er ekki fjallað um orkunýtingaráætlun landsins til framtíðar. Ýmist hefur verið sneitt framhjá henni eða svo gott sem, eða umræðan er bundin við þá tillögu að rammaáætlun 3 sem nú hefur verið lögð fram í formi þingsályktunartillögu á Alþingi. Slíkt er auðvitað ekki fullnægjandi og ekki hægt að nálgast viðfangsefnið eins og rammaáætlun 3 sé síðasta áætlunin um orkunýtingu til allrar framtíðar. Þessu til viðbótar verður auðvitað að muna að mikil gagnrýni hefur komið fram við aðferðafræði verkefnisstjórnar og faghópa og síðast en ekki síst að faghópur 3 um samfélagsleg áhrif og faghópur 4 um efnahagsleg áhrif luku ekki störfum sínum. Þar með liggur fyrir að tillaga verkefnisstjórnar rammaáætlunar 3 uppfyllir ekki þau lagaskilyrði sem kveðið er á um í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Úr þessu þarf að bæta en jafnframt að tryggja að farið verði í heildarendurskoðun á regluverki orkunýtingaráætlunar fyrir Ísland. Liggur enda fyrir að það þarf að halda áfram að kortleggja orkukosti landsins og þýðingu aðgangs þjóðarinnar og framtíðarkynslóða að þeim. Þetta er forsenda þess að hægt sé að ljúka stefnumörkun um hverskonar þjóðgarður hálendisþjóðgarðurinn og þar með samþættingu mikilvægra hagsmuna í vernd og nýtingu.
- Rétt er að árétta að **engir** af þeim verndarflokkum sem settir eru fram skv. IUCN kerfinu (I til VI) duga til þess að hægt sé að stunda hefðbundna orkuframleiðslu fyrir samfélagið. Sem dæmi heimilar verndarflokkur VI einungis nýtingu til að uppfylla þarfir þjóðgarðsins sjálfs. Því þarf lagasetning um hálendisþjóðgarð að innihalda heimild til orkunýtingar þannig að ekki sé að lokað á framtíðarnýtingu endurnýjanlegra orkuauðlinda á svo stóru og orkuríku svæði sem hálendið er.
- Eins og áður er vikið að þá er í því frumvarpi sem hér er lagt fram gert ráð fyrir að hálendisþjóðgarðurinn verði í flokki II samkvæmt flokkunarkerfi IUCN sem þýðir að engar framkvæmdir verða heimilaðar innan hans nema þær snúi að því að ná fram markmiðum friðunarinnar. Rétt er að leggja áherslu á að þetta mun ekki aðeins hafa áhrif til útilokunar orkunýtingu og -flutningi heldur einnig á heimildir sveitarfélaga til að heimila framkvæmdir og þar með skipulagsvald þeirra. Sömuleiðis mun þetta hafa áhrif á efni stjórnunar- og verndaráætlana og takmarka alla nýtingu eða eftir atvikum banna hana þar sem áætlanirnar verða að taka mið af flokki IUCN II.
- Orkukostir sem lagðir voru inn í 3. áfanga voru ekki settir fram í því ljósi að síðan yrði ómögulegt að setja fram fleiri orkukosti til umfjöllunar á þessu svæði. Í því sambandi er rétt að minna á að samkvæmt raforkulögum er orkuframleiðsla samkeppnisrekstur þar sem framboð byggir á aðgengi að orkuauðlindum. Með hálendisþjóðgarði verða lögin um verndar- og orkunýtingaráætlun tekin úr sambandi á miðhálendinu og þar með framtíðar tillögur að áætlunum á grundvelli þeirra þ.e. rammaáætlun.
- Ákvörðun um mörk þjóðgarðsins og stækkun verður samkvæmt framvarpinu í höndum umhverfis- og auðlindaráðherra með reglugerð. Hægt verður að breyta stærð þjóðgarðsins án aðkomu Alþingis og samráðs við haghafa. Í þessu sambandi er rétt að árétta að mörk garðsins byggja ekki á faglegu mati á verndarþörf einstakra svæða eða náttúruminja heldur byggja eingöngu á stærðinni sem slíkri. Þannig er t.d. enn ekki lokið kortlagningu á landslagi eða óbyggðum víðernum á hálendinu sem í orði kveðnu

er ein megin forsenda friðunar á svo stórum hluta Íslands. Einmitt við slíka kortlagningu er mikilvægt að huga að annarri mögulegri nýtingu og með hvaða hætti samþætta megi ólíka hagsmuni. Stærð hálendisþjóðgarðsins og eftir atvikum ákvörðun um mismunandi vernd hlýtur að eiga byggjast á faglegu mati þar sem tekið er tillit til allra sjónarmiða.

- Rétt er að árétta að innan fyrirhugaðra jaðarsvæða hálendisþjóðgarðs eru fimm aflstöðvar og vatnsmiðlanir fyrir níu aflstöðvar sem anna um tveimur þriðju hlutum af raforkuþörf landsmanna, auk flutnings- og dreifiinnviða. Þrátt fyrir þetta er ekki litið til þessara rekstraraðila eða aðra fulltrúa orku- og veitugeirans sem hagaðila á svæðinu heldur ýmsir aðrir aðilar tilnefndir t.d. í stjórn og umdæmisráð. Þannig er Samorka eini aðilinn sem átti fulltrúa í nefnd sem umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði um miðhálendisþjóðgarð árið 2016, sem ekki mun skv. frumvarpsdrögunum eiga sæti í stjórn eða umdæmisráðum.
- Ljóst er að hvort sem núverandi og framtíðar orkumannvirki verða eða eru innan hálendisþjóðgarðs eða á jaðarsvæðum hans, er ljóst að gengið er út frá því í frumvarpinu að miklar kvaðir og skilyrði á að setja rekstri þeirra, endurbótum, viðhaldi og mögulegir stækkun þeirra. Gildir þá einu hvort um er að ræða orkuframleiðslu, -flutning eða -dreifingu. Hér þarf að minna á að bæði flutningskerfi Landsnets og dreifikerfi RARIK liggja innan miðhálendislínunnar og gert ráð fyrir framtíðar orkuflutningsleiðum innan hennar. Hafa þarf í huga að í raforkulögum eru víðtækar skyldur lagðar á herðar þessum aðilum að tryggja uppbyggingu þessara innviða til framtíðar og þar með að taka tillit til orkuöryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar og gæða raforkunnar. Þá eru ríkar skyldur lagðar á flutningsfyrirtækið að tryggja tengingu nýrra orkuframleiðenda við flutningskerfið. Mikilvægt er að í allri lagasetningu sé tekið tillit til þessa og þar með í lögum um mögulegan hálendisþjóðgarð.
- Því er þetta áréttað að samkvæmt markmiðsgrein frumvarpsins og 17. gr. þess er gert ráð fyrir að allar framkvæmdir innan hans skuli samræmast verndarmarkmiðum garðsins og þar með landslagsvernd og óbyggðum víðernum. Jafnframt segir í 23. gr. að nýjar háspennulínur í lofti verði ekki leyfðar innan marka garðsins og miklar takmark einnig settar á jarðarsvæðum. Ekki verður betur séð en með því sé útilokað að endurnýja núverandi flutningslínur t.d. um Fjallabak og sunnan Vatnajökuls, sem þó eru mikilvægur hluti byggðalínuhringsins og grundvallar innviðir raforku á Suðaustur- og Austurlandi, en jafnframt mikilvægur hlekkur í afhendingaröryggi raforku til allrar landsbyggðarinnar.
- Orkuframleiðsla með endurnýjanlegum orkugjöfum hefur verið stærsta framlag Íslands til loftslagsmála. Tryggja þarf áframhaldandi aðgengi þjóðarinnar að endurnýjanlegum orkugjöfum til að geta uppfyllt alþjóðlegar skuldbindingar og metnaðarfull markmið stjórnvalda í orkuskiptum og loftslagsmálum.
- ***Að óbreyttu stefnir í umfangsmikla takmörkun framtíðar auðlindanýtingar án þess að fyrir liggi heildarmat á framtíðar orkuþörf þjóðarinnar og því sé svarað hvaðan sú orka eigi að koma.***

Aðdragandi að frumvarpinu og undirbúningur

Í kynningu málsins kemur að aðdragandi þess sé nokkur og hugmyndir um þjóðgarð á miðhálendinu eða hluta þess séu ekki nýjar af nálinni. Nægir í þessu sambandi að vísa til Vatnajökulsþjóðgarðs og stækkunar á honum. Árið 2017 kom út skýrsla um mögulegar sviðsmyndir þjóðgarðs eða þjóðgarða á miðhálendinu og þar settar fram nokkrar hugmyndir um mögulegar útfærslur og sviðsmyndir. Þar eru m.a. nefndir til sögunar auk (1) miðhálendisþjóðgarðs, (2) Jöklaþjóðgarðar, (3) þjóðgarðar um þegar friðlýst svæði og loks (4) óbreytt staða.

Í skýrslunni er einnig ítarleg greining á þeim forsendum sem liggja til grundvallar ólíkum sviðsmyndum og áhrifum þeirra á aðra nýtingu og þar með orkunýtingu, -flutning og -dreifingu. Samorka hefur ítrekað bent á að mikilvægt sé að horft til þessara skýrslu þegar rætt er um hver eru faglegu rökin fyrir mörkum þjóðgarðs og eða hvernig hátta skuli friðun og flokkun hennar innan garðsins.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir að stofnaður „verði þjóðgarður á miðhálendinu í samráði við þverpólitískrar þingmannanefndar, umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, sveitarfélaga, náttúruverndar og útivistarsamtaka og annarra hagsmunaaðila.“ Athyglisvert er að **ekki** er hér talað um miðhálendisþjóðgarð eða hálendisþjóðgarð sem slíka, aðeins um þjóðgarð á miðhálendinu. Um samráð eða öllu heldur skort á því verður nánar fjallað síðar í umsögn þessari.

Á grundvelli stjórnarsáttmálans skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra þverpólitíska nefnd til að vinna tillögu að mögulegum þjóðgarði á miðhálendinu í apríl 2018. Hún skilaði loka skýrslu sinni í byrjun desember 2019. Verkefnum sínum skipti nefndin upp í nokkra áfanga og kynnti þá í Samráðsgátt stjórnvalda. Samorka kallaði ítrekað eftir afstöðu nefndarinnar til framtíðar orkunýtingar á svæðinu og þar með orkuflutninga og dreifingar. Í vinnu nefndarinnar virðist þetta mál mjög lítið hafa verið rætt ef marka má fundargerðir og gögn á vefsvæði hennar. Enn athyglisverðar er að nefndin kemst á lokaspretti vinnu sinnar að þeirri niðurstöðu að málefnið sé ekki á verksviði nefndarinnar. Því er ljós að samræming þeirrar stefnumörkunar sem felst í tillögu þverpólitísku nefndarinnar við orkustefnu fyrir Íslands og þar með stefnu um orkuöryggi og -framboð, við stefnu um uppbyggingu orkuflutnings og -dreifikerfa, stefnu um auðlindanýtingu, atvinnustefnu og byggðastefnu, svo það helsta sé talið, hefur ekki farið fram.

Frá sjónarhóli orkuframleiðslu, -flutnings og -dreifingar og þeirra gífurlegu náttúruauðlinda sem eru á svæðinu er því sérkennilegt að þverpólitíska nefndinni fjallaði ekki um þessa hagsmuni og samspil þeirra við þjóðgarðinn, verndar- og orkunýtingaráætlun og síðast en ekki síst orkustefnu fyrir Ísland. Samorka hefur ítrekað vakið athygli á að mjög mikilvægt er að fram fari samtal um þessa hagsmunir og hvernig þeir geti farið saman. Það að ekki er fjallað um þessa mikilvægu hagsmuni í samtali við hagaðila og engin tilraun gerð til að skýra þá og framtíðar hagsmuni þjóðarinnar sem þarna eru að veði, þýðir þá þarf að skoða sérstaklega af hálfu Alþingis í komandi umræðu um frumvarpið.

Auk þeirrar friðunar sem fellst í framlagningu frumvarp um hálendisþjóðgarð sem felur í sér friðun á allt að 40% landsins fyrir orkunýtingu hefur verið unnið markvisst að friðunum og stefnumótun sem einnig felur í sér að þrengt er að orkuvinnslu eða jafnvel útilokar hana á tilteknum svæðum.

Helstu aðgerðirnar eru eftirfarandi:

(1) Friðlýsingar á grundvelli náttúruverndaráætlunar.

(2) Átak í friðlýsingum á grundvelli verndar- og orkunýtingaráætlunar, þ.e. skv. ramma II og þar með friðun stórra vatnasviða og jarðhitasvæða.

(3) Stefna um samþykki fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum.

(4) Landskipulagsstefna, þ.e. friðun landslags og óbyggðra víðerna (innan miðhálendislínu og utan).

(5) Verndar- og orkunýtingaráætlun IV og áfram.

(6) Fleiri þjóðgarðar í flokki IUCN II.

(7) Friðunaráform koma fram í drögum að þingsályktun um opinbera stefnu vegna vindorku, þar sem frekari friðanir á grundvelli landslagsverndar og óbyggðra víðerna eru áréttuð. Friðanir sem enn eru ekki komnar fram en munu að öllum líkindum friða mjög stór svæði fyrir nýtingu jafnt orkunýtingu sem annarri.

Meginefni frumvarps

Markmiðið með frumvarpinu er stofnun þjóðgarðs á öllu miðhálendi Íslands, en einnig að aðeins verði um einn flokk friðunar að ræða, þ.e verndarflokki II samkvæmt flokkunarkerfi IUCN. Það er í raun mjög ströng friðun sem útilokar í raun alla starfsemi innan þjóðgarðsins.

Hér þarf að hafa í huga að skilgreining á þjóðgarði samkvæmt IUCN flokki II er staðfestur í 47. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 og sömuleiðis í drögum að frumvarpi til laga um þjóðgarða og þjóðgarðastofnun. Því þarf að **taka það sérstaklega** fram í lögum um þjóðgarð á miðhálendinu ef leggja á upp með aðra verndarflokka og þá hvort og hvaða nýtingu á að heimila innan hans eða á einstökum svæðum innan hans. Þetta er auðvitað bundið við allar nýtingu jafnt orkunýtingu sem aðra.

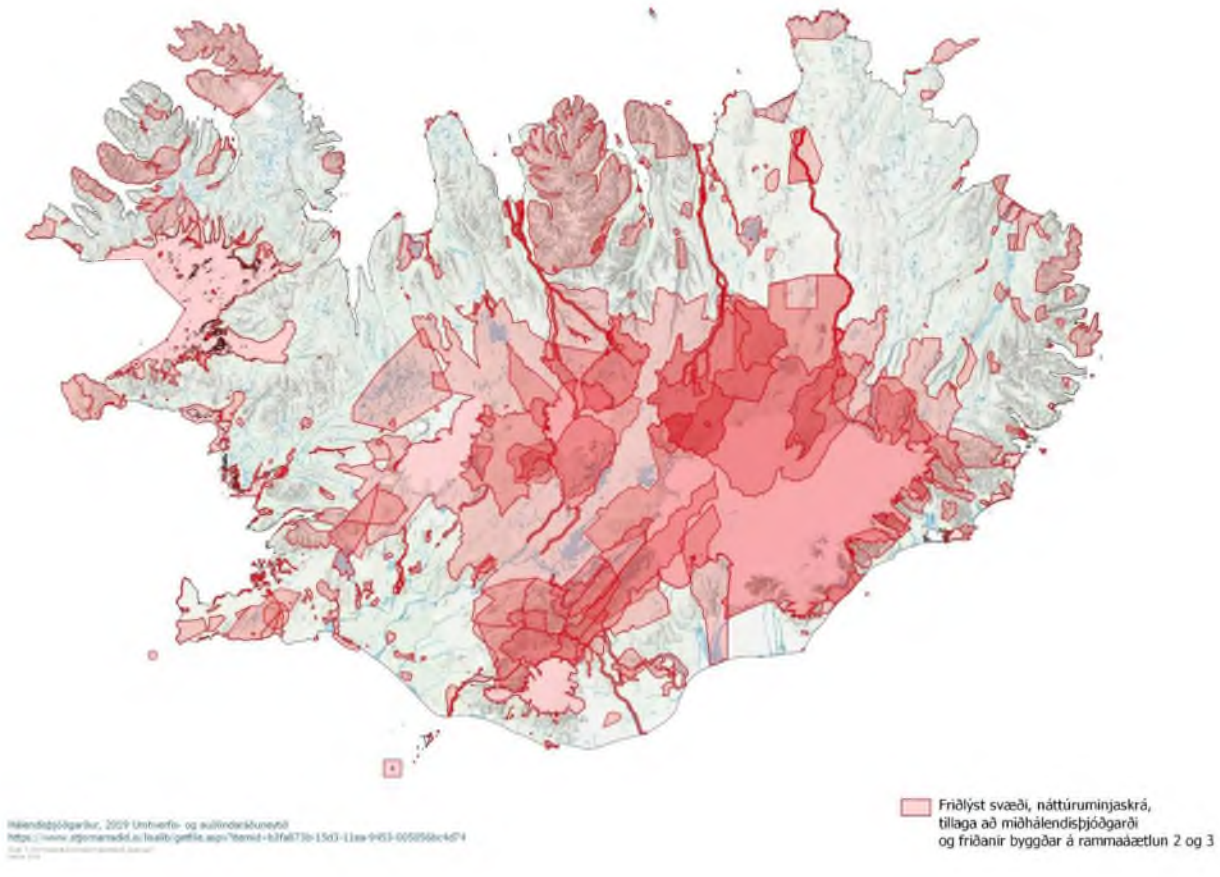
Eins og áður segir þýðir þetta að friða á landsvæði sem nálgast að taka til helming alls lands á Íslandi sér í lagi þegar gert er ráð fyrir svonefndum **áhrifasvæðum þjóðgarðs** eins og rætt er um í leiðbeiningum IUCN og hefur þegar raungerst í verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs.

Hér þarf einnig að hafa í huga önnur svæði sem fara í friðun eins og rakið er hér að framan þar sem m.a. er gert ráð fyrir friðun heilla vatnasviða frá vatnaskilum niður að ósum (friðlýsingarátak á grundvelli ramma II og III). Rétt er að árétta að ágreiningur er um forsendur friðunarátaksins og þar með túlkun á þeim lagagrunni sem lagður er til grundvallar eða öllu heldur skorti á honum. Þá er horft til þess að ramma-áætlun II stendur á veikum lagagrunni, enda lögin frá 2011 sett eftir að áætlunin var unnin. Þá er ljóst að jafnvel þótt fallist yrði á að lög 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun séu lögð til grundvallar umræddu friðunarátaki, þá er útfærslan og þar með skilgreining á friðunarandlaginu í beinni andstöðu við lögin og lögskýringargögnin með þeim.

Eigi þessi framkvæmd að ná fram að ganga má leið að því líkum að ekki líði að löngu að langt yfir helmingur landsins verði undir friðun sem útilokar framtíðar orkuvinnslu fyrir Ísland á umræddum svæðum.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir **að ráðherra einn og sér** geti ákveðið **stækkun þjóðgarðsins** og þar með hvernig friðun þar verður háttað (ákvarðað með reglugerð). Í ljósi þess hversu fjölþætta og viðamikla hagsmuni slík ákvörðun varðar er sérkennilegt að Alþingi skuli ekki með neinum hætti eiga að koma að slíkri ákvörðun. Í þessu sambandi þarf að leggja sérstaka áherslu að þetta skapar óvissu fyrir orkuframleiðslu og -flutning á þeim svæðum sem eru nærri þjóðgarðsmörkunum á hverjum tíma og sama á við um aðra atvinnustarfsemi.

Til að sýna umfang friðana á Íslandi er ágætt að varpa upp neðangreindri mynd sem sýnir friðlýst svæði, náttúruminjaskrá, tillögu að miðhálendisþjóðgarði og friðanir helstu vatnasviða og jarðvarmakosta byggðar á rammaáætlun 2 og 3 (hér eru ótaldar fyrirhugaðar friðanir landslags og óbyggðra víðerna):



Í markmiðasetningu fyrir þjóðgarðinn (3. gr. frv.) er **ekki gert ráð fyrir því að atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsmarkanna komi til álita**. Augljóst er að meginstefnan er sú að atvinnuuppbygging og þjónusta í tengslum við þjóðgarðinn á að vera utan hans. Þetta er sérkennilegt í meira lagi í ljósi þeirrar miklu starfsemi sem nú þegar fer fram innan fyrirhugaðra þjóðgarðsmarka. Einnig í ljósi þess að á kynningarfundum þverpólitísku nefndarinnar var ítrekað spurt út í mögulega ólíka verndarflokka innan þjóðgarðsins m.t.t. atvinnustarfsemi og þá m.a. núverandi og framtíðarorkuvinnslu.

Á fundum nefndarinnar kom ítrekað fram að gert yrði ráð fyrir fleiri en einum flokki í þessu skyni og þar með framtíðar orkuvinnslu. Í tillögum þverpólitísku nefndarinnar, þ.e. skýrslunni frá desember 2019, er gert ráð fyrir tveimur flokkum II og VI samkvæmt flokkunarkerfi IUCN. Virðist miðað við lýsingu í skýrslunni sem flokkur VI sé þá eingöngu settur upp til að ná utan um afréttarnýtingu. Frumvarpið gengur hins vegar aðeins út frá einum flokki, þ.e. flokkur II samkvæmt flokkunarkerfi IUCN eins og nánar verður vikið að hér á eftir.

Athyglivert er að í greinargerð og við vinnslu málsins hingað til er ekkert fjallað efnilega um þær sviðsmyndir sem dregnar voru fram í skýrslunni frá 2017 og þar með mismunandi forsendum fyrir ólíkum útfærslum á hálendisþjóðgörðum sem vel að merkja eru í raun einnig innlegg í umræðu um og forsendur fyrir ólíkum verndarflokkum og nýtingu afmarkaðra svæða innan mögulegs þjóðgarðs á miðhálendinu.

Í samráðsgátt stjórnvalda var í desember 2019 tilkynnt um fyrirætlan um frumvarp til þjóðgarðs á miðhálendinu og lögð fram greining á ýmsum þáttum sem varða málið og undirbúning þess. Þar var staðfest að orkuframleiðendur og raforkuflutnings- og dreififyrirtækin eru ekki meðal hagsmunaaðila. Þetta er niðurstaðan þrátt fyrir að á miðhálendinu sé stærstur hluti af orkuframleiðslu landsins og þar séu líka mikilvæg flutnings- og dreifikerfi raforku. Þessu er svo lýst í skjali Umhverfis- og auðlindaráðuneytisins (sjá skjáskot úr skjalinu hér að neðan).

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Almenningur, eigendur óbeinna eignarréttinda í þjóðlendum, umhverfisverndarsamtök, útivistarfélög, bændur og rekstraraðilar í ferðaþjónustu. Þá varðar frumvarpið sveitarfélög sem liggja innan miðhálendislínu.

Ákvörðun um mörk þjóðgarðs og flokkun hans í ólíka verndarflokka og nýtingu

Ljóst er að meginmarkmiðið frumvarpsins er að stofna þjóðgarð sem sé eins stór og mögulegt er án þess að fyrir því séu nein fagleg rök út frá náttúruverndarsjónarmiðum. Stærðin virðist fyrst og fremst rökstudd með því að Ísland hafi einhverja óskilgreinda skyldur gagnvart öðrum ríkjum heimsins þar sem þar séu ekki möguleikar til friðunar á viðlíka stórum svæðum.

Af þessari ástæðu er ekki fjallað um aðrar sviðsmyndir sem þó gætu leitt til þess að ná sambærilegum markmiðum um þjóðgarð en um leið mætt öðrum markmiðum eins og um sjálfbæra orkuframleiðslu fyrir komandi kynslóðir.

Hér er mikilvægt að minna á að þjóðir heims fara ólíkar leiðir að ákvörðun um þjóðgarða, stærð þeirra og verndar- og nýtingarflokka innan þeirra. Fjölmörg dæmi er um marga þjóðgarða á litlu svæði, þjóðgarða í mismunandi verndarflokkum og þjóðgarða með marga verndarflokka hver og einn. **Síðast en ekki síst** eru fjölmörg dæmi um að skilgreind eru sérstök svæði sem ekki grundvallast flokkunarkerfi ICUN heldur taka mið ólíkum þörfum viðkomandi ríkis m.a. fyrir orkunýtingu.

Í skýrslu Alta fyrir þverpólitísku nefndina um þjóðgarð á miðhálendinu er **fjallað um þetta á bls. 7** og bent á að ríki skilgreina þetta á ólíka vegu og enginn vafi að þau ákvarða sjálf þann sveigjanleika sem ólíkir hagsmunir kalla eftir. Til samanburðar má horfa til stærðar þjóðgarða í öðrum löndum en jafnframt mikilvægt að muna að þau nýta ólíka flokka IUCN auk þess að skilgreina sína eigin flokka eða undanskilja aðra nýtingu beinni friðun þegar það á við og þá eftir atvikum innan einstakra flokka IUCN.

Þjóðgarðar - samanburður

	stærð vk. lands km2	fjöldi	þjóðgarður km2	%
Þýskaland	**357.584**	**16**	**10.479**	**3%**
Bretland	**245.248**	**15**	**23.150**	**9,4%**
Danmörk	**45.314**	**5**	**2.322**	**5,1%**
Frakkland	**548.954**	**9**	**26.168**	**4,8%**
Ísland (með Hálendisþjóðgarði)	**103.125**	**3**	**30.566**	**30%**
Noregur	**325.288**	**40**	**32.792**	**10%**
Finnland	**337.726**	**40**	**9.901**	**3%**
Svíþjóð	**449.390**	**30**	**7.395**	**1,6%**
Bandaríkin	**9.490.391**	**63**	**258.840**	**2,7%**
Nýja Sjáland	**269.652**	**15**	**29.084**	**10,8%**

Heimild: Protected Planet, Upplýsingarsíður um þjóðgarða landanna

Í umsögn Samorku þann 21. desember 2018 var einnig bent á þetta og m.a. vísað í skýrsluna „Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands“ - lokaskýrsla nefndar frá 7. nóvember 2017.

Þar sagði svo:

„Hér þarf að minna á að „þjóðgarður“ í merkingu núgildandi náttúruverndarlaga takmarkar í raun allar athafnir og uppbyggingu og því mjög þröngt skilgreindur (gengið út frá IUCN flokkur II). Þessi flokkun hefur því í raun verið staðfest í löggjöf okkar og áréttaður í drögum að frumvarpi til þjóðgarðastofnunar. Þjóðir heims hafa hins vegar nýtt flokkanir IUCN mjög misjafnlega og **eftir atvikum aðeins notað þær sem viðmið** um hvað má og hvað má ekki innan viðkomandi svæðis. [..] Sem dæmi má nefna texta úr töflu 2 í ofangreindri skýrslu um forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands, en þar segir svo.

*„It is important to note that the fact that a government has called, or wants to call, an area a national park **does not mean that it has to be managed according to the guidelines under category II.** Instead the most suitable management systems should be identified and applied; the name is a matter for governmets and others stakeholders to decide“.*

Því er þetta rakið hér að mjög erfitt er að fjalla um atvinnustefnu og byggðamál í samhengi miðhálendisþjóðgarðs að ekki sé jafnframt fjallað um mörk hans og skilgreiningar um hvað má og hvað má ekki fara fram innan hans eða einstakra hluta hans.“

Tafla 2 Dæmi um hvernig þjóðgarðar víða um heim eru flokkaðir skv. flokkunarkerfi IUCN[34].

Table 2. "National parks" in various categories

Category	Name	Location	Size (ha)	Date
Ia	Dipperu National Park	Australia	11,100	1969
II	Guanacaste National Park	Costa Rica	32,512	1991
III	Yozgat Camligi National Park	Turkey	264	1988
IV	Pallas Ounastunturi National Park	Finland	49,600	1938
V	Snowdonia National Park	Wales, UK	214,200	1954
VI	Expedition National Park	Australia	2,930	1994

It is important to note that ***the fact that a government has called, or wants to call, an area a national park does not mean that it has to be managed according to the guidelines under category II***. Instead the most suitable management system should be identified and applied; the name is a matter for governments and other stakeholders to decide.

[34] Dudley, N. (ritstj.) (2008). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories

Eins og áður er vikið að skapar þjóðgarður af þessari stærð og þá ekki síst að hann má stækka með einfaldri ráðherraákvörðun sérstakar áskoranir fyrir alla þá sem hagsmuna hafa að gæta innan þjóðgarðsins og í nágrenni við hann. Hér getur m.a. verið um að ræða mikla óvissu fyrir allan núverandi rekstur innan garðsins og framtíðar rekstur í nágrenni við hann. Hér þarf einnig að leggja mikla áherslu á að enginn af flokkum IUCN gengur útfrá að almenn orkunýting sé heimiluð innan viðkomandi verndarsvæðis. Því þarf ætíð að gæta þeirra hagsmuna sérstaklega eigi að lögfesta tiltekna verndarflokka sem viðmið um friðun viðkomandi svæða.

Þá er mjög sérstakt í þessu samhengi að meginrökin fyrir mörkum þjóðgarðs á miðhálendinu eigi fyrst og fremst eiga að ráðast af eignarhaldi eða ráðstöfunarrétti ríkisins á landi, þ.e. þjóðlendum, en ekki sjálfstæðu mati á þörf fyrir friðun einstakra landsvæða á faglegum forsendum og þar með að tekið sé tillit til allra þeirra hagsmunum sem um er að tefla. Enn sérkennilegra er síðan að læsa eigi þjóðgarð sem tekur til a.m.k. þriðjung landsins inn í einum verndarflokki.

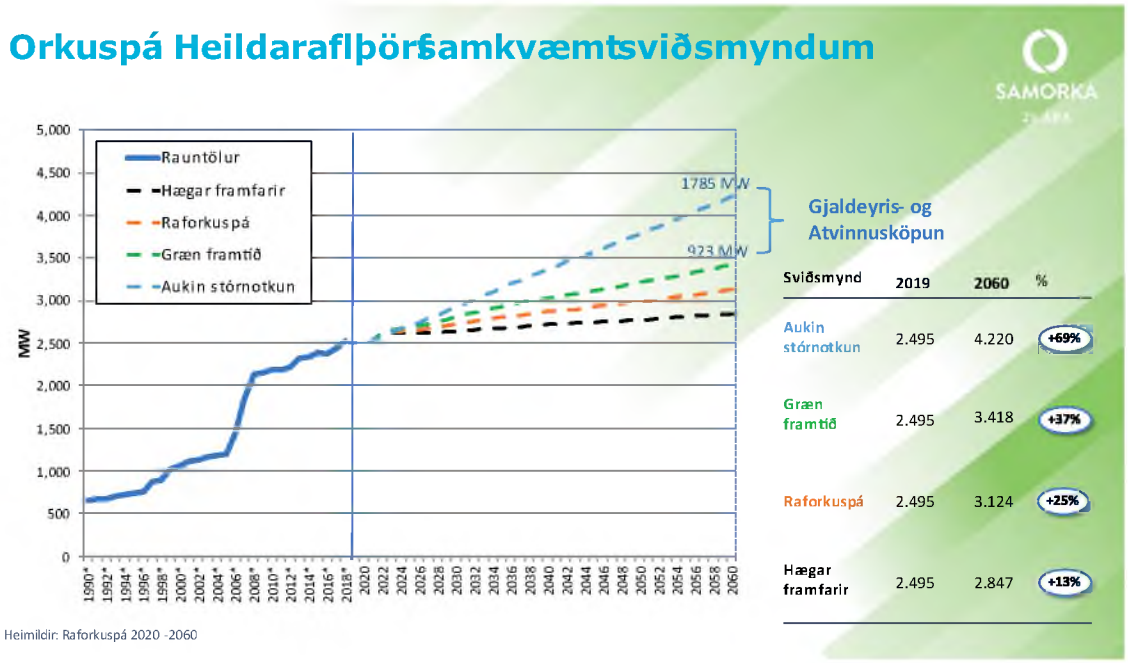
Svo aftur sé vitnað til áður nefndrar **skýrslu ALTA** um þetta þá segir svo á **bls. 8**. „Þar sem IUCN-kerfið er alþjóðlegt er það óhjákvæmilega **fremur almennt** og **leggja samtökin áherslu** á að **hvert ríki skilgreini sín verndarsvæði miðað við aðstæður í hverju landi**. Leiðbeiningum IUCN er ætlað að **vera til aðstoðar** í þeim efnum."

Það er mjög sérstakt ef framangreint hagsmunamat á ekki að fara fram hér á Íslandi áður en svona stór ákvörðun er tekin, sér í lagi í ljósi þess að við erum á engan hátt bundin af þessum almennu leiðbeiningum frekar en önnur lönd víðsvegar í heiminum.

Orkuþörf, orkuöryggi og orkunýtingarkostir

Í **raforkuspá fyrir 2020 til 2060** eru settar fram nokkrar sviðsmyndir um orkuþörf og ljóst samkvæmt þeim að mikla orku þarf til að mæta því sem er fyrirsjáanlegt fyrir þróun í orkuskiptum (græn framtíð) og enn meiri ef raforkuframleiðsla og sú verðmætasköpun sem í henni felst, á áfram að vera ein af undirstöðum

í efnahagslegum framförum Íslendinga (aukin stórnotkun). Hér að neðan má sjá graf úr raforkuspánni frá 2020 sem lýsir þessum sviðsmyndum.



Eins og sjá má af raforkuspá og sviðsmyndum hennar þarf að tryggja aðgengi að sjálfbærum orkuauðlindum okkar til framtíðar til að tryggja nægt orkuframboð. Hins vegar er einnig mikilvægt að árétta að forsendur raforkuspár taka mið af þeim ákvörðunum sem stjórnvöld hafa staðfest með formlegum hætti en ekki hugmyndum sem hafa komið fram. Dæmi um þetta er að rætt hefur verið um bann við innflutningi bifreiða sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti en sú hugmynd hefur hins vegar enn ekki verið staðfest með lagasetningu. Með sama hætti fer raforkuhópur orkuspárnefndar varlega í mat á því hversu hratt orkuskipti í öllum samgöngum koma inn þar enn liggja ekki fyrir staðfestar áætlanir né stefnur stjórnvalda hér að lútandi.

Staðfest hefur verið með greiningum Samorku að þörf er á um 9 TWh af raforku árið 2050 til að fullklára orkuskiptin innanlands. Í raforkuspá er hins vegar aðeins gert ráð fyrir 1,2 TWh í orkuskipti árið 2050 og í sviðsmyndinni græn framtíð 1,4 TWh aukalega, eða í heild 2,6 TWh þegar þörf er á 9 TWh. Þá er ekki með talin orkuþörf fyrir samgöngur milli landa og síðan möguleiki á beinum og óbeinum útflutningi á rafeldsneyti t.d. í tengslum við sölu til flugvéla og skipa sem hingað koma.

Hér þarf einnig að hafa í huga að svonefndir stórnotendur framtíðar verða lykilaðilar í orkuskiptum og þar með jákvæðir áhrifavaldar í því að ná markmiðum í loftslagsmálum, en einnig drifkraftur fjórðu iðnbyltingarinnar svo nefndu sem fyrst og fremst verður raforkudrifin þar sem gagnaver, snjallvæðing og gervigreind munu verða í aðalhlutverki.

Um allan heim er nú gert ráð fyrir því að **orkuskipti muni fyrr en varir taka til allra samganga**, bæði á landi, á láði og í lofti. Stór hluti af því verður framleiðsla á svonefndu rafeldsneyti, orkugjöfum eða orkuberum þar sem raforkan gegnir lykil hlutverki. Þá eru ótalin önnur tækifæri svo sem í framleiðslu á

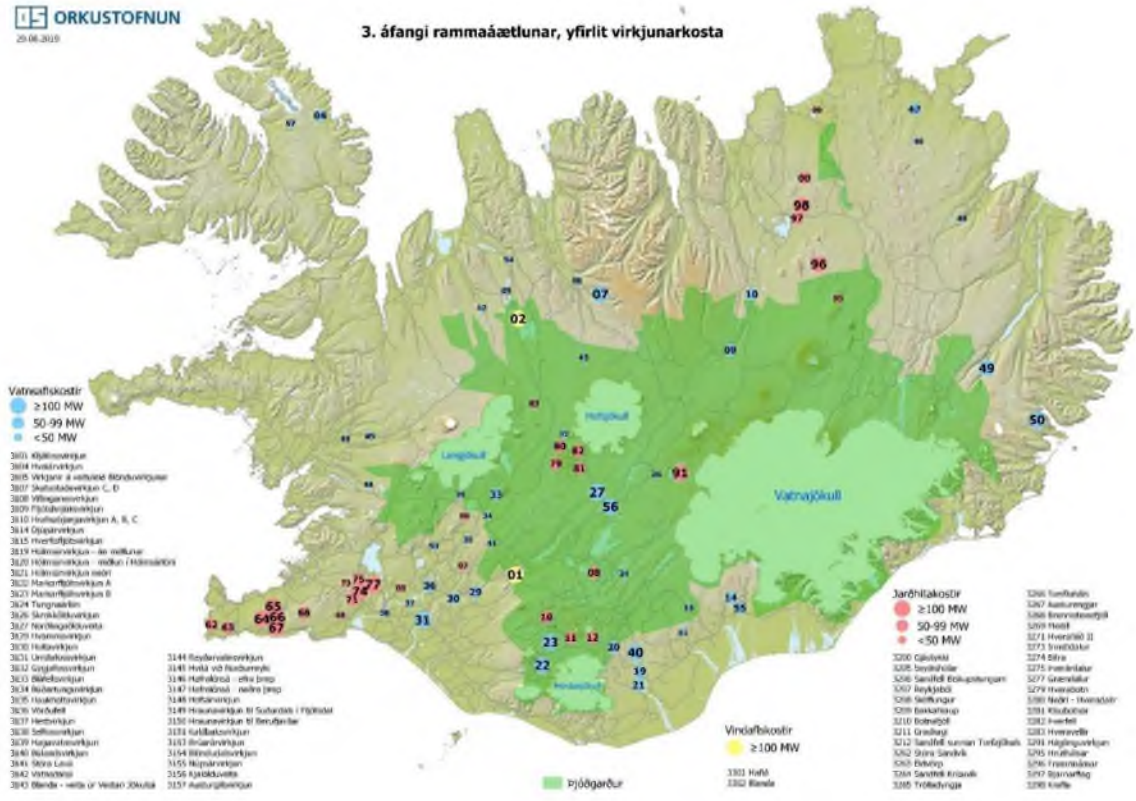
orkugeymslum, framleiðsla á grænmeti og öðrum matvælum, þörungum o.s.frv. o.s.frv. sem allt mun kalla á aukna sjálfbæra og græna orku.

Sviðsmynd	2019	2060	%
Aukin stórnotkun	2.495	4.220	+69%
Grænn framtíð	2.495	3.418	+37%
Raforkuspá	2.495	3.124	+25%
Hægar framfarir	2.495	2.847	+13%

Samkvæmt sviðsmyndum raforkuspár **þarf mikla nýja orku til þess að mæta þörfum samfélagsins.** Í því skyni er einmitt mjög mikilvægt að horfa til langrar framtíðar og þá ekki síst með áherslu á orkuskipti og þau stóru tækifæri sem Íslands á í loftslagsmálum í þágu alls heimsins.

Orkustefna fyrir Ísland verður að svara því hvaðan þessi orka á að koma og með hvaða hætti mæta á raforkuþörf Íslands til allrar framtíðar litið. Í því samhengi verður að horfa til þess hvar orkuauðlindir okkar eru og með hvaða hætti við tryggjum aðgang að þeim til skamms tíma en ekki síður til langs tíma með tilliti til sjálfbærar orkuframleiðslu komandi kynslóða. Ekki er í boði í slíkri stefnumörkun að horfast ekki í augu við staðreyndir.

Í minnisblaði sem Orkustofnun tók saman fyrir Orkustefnunefnd eru greindir þeir **orkunýtingarkostir sem falla innan marka mögulegs þjóðgarðs á miðhálendi Íslands**. Hér að neðan má sjá mynd sem sýnir með hvaða hætti þessi skörun er.



Orkuauðlindir sem lenda innan marka hálendisþjóðgarðs, verði hann að veruleika, samkvæmt minnisblaðinu eru tæplega 2.200 MW og eru þá ótaldir þeir orkunýtingarkostir sem enn hafa ekki komið til rannsóknar eða eru óþekktir. Kostirnir skiptast með eftirfarandi hætti.

- vatnsafl, 21 kostur 997,5 MW
- jarðvarmi, 11 kostir 880 MW
- vindorka, 2 kostir 300 MW
- aðrir órannsakaðir virkjunarkostir, þ.m.t. í vindi

Til að setja þetta í samhengi eru þetta um 2/3 hluta þeirrar raforku sem við erum að nýta í dag.

Hér þarf að hafa í huga að Alþingi hefur ekki lokið umfjöllun og afgreiðslu á rammaáætlun III og þar með ekki komist að niðurstöðu um það hvaða af þeim orkunýtingarkostum sem þar koma til skoðunar falla í nýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk. Með sama hætti hefur Alþingi ekki lokið við gerð orkustefnu fyrir Ísland og þar með ekki svarað því til hvaða orkunýtingarkosta á að horfa til þegar tryggja á orkuþörf og orkuöryggi Íslendinga til langrar framtíðar.

Í ljósi þeirra ríku almannahagsmuna sem felast í sjálfbærri orkunýtingu fyrir komandi kynslóðir er ekki mögulegt að fallast á þá nálgun og aðferðafræði sem þetta frumvarp byggir á. Áður þarf að ljúka afgreiðslu á Orkustefnu fyrir Ísland og þar með umfjöllun um framtíðar orkuöryggi þjóðarinnar og ljúka vinnu við greiningu á öllum orkukostum inn á miðhálendinu og mati á þeim samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Er það í samræmi við niðurstöðu þverpólitísku nefndarinnar að taka verði tillit til annarrar stefnumörkunar Alþingis áður en verndarflokkar þjóðgarðs og þar með nýting innan hans verður ákveðin, bæði nýting í formi verndunar og öll önnur nýting.

Að því loknu er hægt að meta og ákvarða með hvaða hætti orkunýting á hálendinu verður og hvernig við getum best samþætt þá hagsmuni sem felast í náttúruvernd annars vegar og sjálfbærri orkunýtingu komandi kynslóða hins vegar. Er hér ástæða til að minna á að „sjálfbær þróun er þróun sem á að mæta þörfum samtímans án þess að draga út getu komandi kynslóða til þess að mæta þörfum sínum“. Þannig er það að draga úr getu komandi kynslóða til þess að nýta sér endurnýjanlegar orkuauðlindir landsins, ekki í samræmi við hugmyndafræðina um sjálfbæra þróun. Sér í lagi vegna þess að friðun kemur í veg fyrir að komandi kynslóðir geti í gegnum lýðræðislega kjörna fulltrúa sína, ákveðið að nýta sér innlenda og endurnýjanlega orku.

Um efnahagslega þáttinn í þessu samhengi fjallar Orkustofnun í umsögn sinni frá 13. janúar 2019. „Við stofnun þjóðgarðs útilokast virkjunarkostir sem í eru fólgin gríðarleg verðmæti m.t.t. orkuframleiðslu og því mikilvægt að fyrir liggi hverju sé fórnað með verndun þeirra landsvæða sem heyra undir þjóðgarðinn og hvaða áhrif það kunni að hafa á samfélagið í framtíðinni að þessara kosta njóti ekki lengur við.“

Orkunýting samkvæmt 23. gr. frumvarpsins

Núverandi orkunýting, rammaáætlun III og framtíðar orkukostir

Í samantekt í upphafi þessa skjals er fjallað um orkunýtingu á jaðarsvæðum fyrirhugaðs hálendisþjóðgarðs og hvort raunhæft er miðað við þau skilyrði sem setja á, að einhverjir nýir orkukostir komist áfram, þ.e. í nýtingarflokk í framtíðar meðferð verkefnisstjórnar. Horft til þessa er ljóst að þær hugmyndir sem koma

fram í 23. gr. frumvarpsins mæta á engan hátt framtíðar þörfum landsins fyrir sjálfbæra endurnýjanlega orkuframleiðslu eins og rakið er hér að framan.

Aðferðafræði frumvarpsins gengur eins og áður segir út á það að banna alla orkunýtingu innan þjóðgarðsins en bjóða þess í stað að jaðarsvæði orkunýtingar fyrir takmarkaðrar orkunýtingar byggt á þeirri tillögu til verndar- og orkunýtingaráætlunar sem nú hefur verið lögð fram á Alþingi. Eins og áður er rakið og með tilliti til þeirra skilyrða sem gert er ráð fyrir er ólíklegt að nýir orkukostir komist í gegnum það nálarauga auk þess sem framtíðarorkukostir sem enn eru ekki komnir til skoðunar munu aldrei koma til mats.

Þannig er gengið út frá því að verkefnisstjórn rammaáætlunar eigi að leggja mat á biðflokkana en um leið að taka inn í matið að orkunýtingarkostirnir eru innan þjóðgarðs eða á jaðarsvæði hans og það þjóðgarðs sem á að vera í II flokki IUCN flokkunarkerfisins eins og áður er rakið. Þessu til viðbótar á verkefnisstjórnin að taka tillit til markmiðsákvæða 3. gr. frumvarpsins. Erfitt er að sjá að orkunýtingarkostur í biðflokki eigi einhverja möguleika á því að komast nýtingarflokk sé horft til þessara skilyrða.

Flutnings- og dreifikerfið

Hér að framan er vikið að þeim þjóðhagslega mikilvægu innviðum í orkuflutningi sem eru innan miðhálendislínunnar og framtíðar uppbyggingu flutningskerfisins og þá einnig dreifikerfisins þar sem það á við. Þetta snertir núverandi og framtíðar orkuöryggi en einnig skyldu flutningsfyrirtækisins til að tengja nýjar virkjanir um land allt. Ljóst er að virkjunarkostum sem kunna að koma til álita og orkuflutningum frá þeim á að setja mjög ströng skilyrði sem í einhverjum tilvikum útilokar tengingu þeirra með því að gera ófrávíkjanlega kröfu um jarðstrengi sem kunna að vera tæknilega ómögulegir og/eða að gera viðkomandi virkjunarkost svo óhagkvæman að hann útilokast þegar af þeirri ástæðu. Sama á við um nýjar flutningslínur sem koma í stað eldri lína og nýjar línur í samræmi við kerfisáætlun. Nýr skýrsla sem Alþingi lét vinna á grundvelli Þingsályktunar nr. 26/148 frá 11. júní 2018 um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku hefur sýnt fram á þær takmarkanir sem eru á uppbyggingu jarðstrengja í þessu samhengi.

Eins og frumvarpið og skilyrðin sem þar koma fram virðist útilokað eða mjög erfitt að vinna að eðlilegri uppfærslu flutningskerfisins innan þjóðgarðsins og útiloka eigi allar nýjar línulagnir innan hans. Í þessu samhengi er rétt að minna á að mögulegur jarðstrengur yfir hæsta hluta miðhálendisins gerir ráð fyrir loftlínum sitthvoru megin við strenginn. Öllum hlýtur að vera ljóst að endurnýja þarf byggðalínuna innan væntanlegra þjóðgarðsmarka og svo virðist sem viðhaldshugtakið í lagafrumvarpinu nái ekki utanum slíka endurnýjun. Því er ýmist um að ræða tæknilegan ómöguleika eða mun dýrari og erfiðari lausnir í uppbyggingu flutnings- og dreifikerfa.

Gera verður þá kröfu að frumvarpið og lögin verði þau að veruleika geri ráð fyrir uppbyggingu þjóðhagslega mikilvægra innviða á grundvelli raforkulaga og tryggja þar með orkuöryggi og orkuframboð um landa allt. Að útiloka þessa innviði innan hálendisþjóðgarðs er ekki raunhæfur möguleiki þegar litið er til orkuöryggis og þar með náttúruhamfarahættu auk auðvitað þjóðhagslegrar hagkvæmni innviðanna og þar með að tryggja samkeppnishæfni byggðanna og landsins alls.

SAMORKA

Samorka eru samtök orku- og veitufyrirtækja á Íslandi. Innan samtakanna starfa fráveitur, hitaveitur, vatnsveitur, raforku–framleiðendur, raforkusalar og flutnings- og dreifingaraðilar raforku

Ályktun

Með allt framanritað í huga er erfitt að sjá að Alþingi hafi forsendur til þess að samþykkja óbreytt þetta frumvarp til laga um þjóðgarð á miðhálendi Íslands. Í áliti þverpólitískrar nefndarinnar er einmitt áréttað að nauðsynlegt sé að taka fullt tillit til annarrar stefnumótunar Alþingis, þ.m.t. Orkustefnu fyrir Íslands og þeirra laga sem gilda um verndar- og orkunýtingaráætlun og þar með heildarmats á öllum orkuauðlindum landsins. Það er enn ógert.

Mikilvægt er að árétta að það er skylda núlifandi kynslóða að tryggja rétt komandi kynslóða að aðgangi að sjálfbærri grænni orkuframleiðslu sem jafnframt mun leika lykilhlutverk í framlag okkar til loftslagsmála sem varða heiminn allan.

Um leið og SAMORKA þakkar þetta tækifæri til þess að koma að umsögn um málið, viljum við árétta að fá að gera það áfram í ferli málsins fyrir Alþingi.

Að öðru leyti vísar SAMORKA til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja.

Virðingarfyllst,

f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur

SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

1. febrúar 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð, 369. mál.
Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að allt miðhálendi Íslands verði þjóðgarður og að miðað verði við þjóðlendumörk auk svæða þar utan við sem þegar hafa verið friðlýst. Þannig verði nær þriðjungar 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 samþykktri verndar- og orkunýtingaráætlun heimilað nýja virkjun á jaðarsvæðum hálendisþjóðgarðs 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 stoðum 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 löggjöfinni 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 stoðum 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 framkvæmdaáætlun 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. Ráherra 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 raflínulagnar 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 hálendisþjóðgarð

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 hálendisþjóðgarðurinn 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 búfjárbeit 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 ferðamennskuna 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 miðhálendinu 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 ályktun um tiltekna hluti og þá um leið hvort ákvæðið leiði til þess að Alþingi megi ekki ályktun 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 miðhálendinu hafi á þessa þætti ásamt því að hugað verði að hvort íslensk umhverfislöggjöf setji sjálfbærri þróun hér á landi of þröngar skorður.

Virðingarfyllst,

Halldór Benjamín Þorbergsson,
framkvæmdastjóri.

Nefndavið Alþingis

Umhverfis- og samgöngunefnd

Alþingishúsið við Austurvöll

101 Reykjavík

Reykjavík 1. febrúar 2021

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

Hinn 11. desember 2020 barst Samtökum ferðaþjónustunnar – SAF umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra leggi til að tiltekið landsvæði á miðhálendinu verði friðlýst sem þjóðgarður. Er lagt til að Hálendisþjóðgarður verði sjálfstæð ríkisstofnun með sambærilegum hætti og gildir um Vatnajökulsþjóðgarð í dag. Frumvarpið hefur verið yfirfarið á vettvangi SAF og vilja samtökin koma nokkrum athugasemdum og ábendingum á framfæri.

Afstaða SAF

Í sameiginlegum stefnuramma stjórnvalda og SAF er sett fram skýrt yfirmarkmið; að Ísland verði leiðandi í sjálfbærri þróun ferðaþjónustu og horft verði sérstaklega til efnahagslegra, samfélagslegra og umhverfislegra þátta. Stefnuramminn setur sem grunnmarkmið varðandi umhverfislega sjálfbærni að jafnvægi sé tryggt milli hagnýtingar og verndar náttúru. Uppbygging innviða taki mið af því.

Náttúra Íslands, þar á meðal hálendi Íslands og jaðarsvæði þess, er sú auðlind sem íslensk ferðaþjónusta byggir á. Verðmætasköpun atvinnugreinarinnar fyrir samfélagið byggir á nýtingu auðlindarinnar á sjálfbæran hátt til framtíðar. Þegar fjallað er um vernd og friðun hálendisins er því nauðsynlegt að horfa sérstaklega til þátta varðandi áframhaldandi nýtingar auðlindarinnar og uppbyggingar innviða ásamt atvinnusköpun í samhengi við vernd náttúru. Nauðsynlegt er að tryggja eins og kostur er jafnvægi verndar og nýtingar. Að mati SAF er frumvarp um hálendisþjóðgarð vanbúið hvað þetta varðar.



Mynd 1: Úr Framtíðarsýn og leiðarljósi íslenskrar ferðaþjónustu til 2030

Það er hagur allra landsmanna að vernda auðlindina ‚hálendi Íslands, og nýta með skynsamlegum og sjálfbærum hætti. Þess vegna hafa samtökin frá upphafi litið á stofnun þjóðgarðs á hálendi Íslands sem jákvætt skref. SAF telja að nýting hálendisins í þágu ferðaþjónustu sé ein arðbærasta nýting svæðisins fyrir samfélagið til framtíðar. Hálendi Íslands á sér fáa líka í Evrópu og því felst mikið tækifæri til þróunar samkeppnisforskots íslenskrar ferðaþjónustu með áherslu á vernd og nýtingu hálendisins sem ferðaþjónustuauðlindar.

Þegar svo stórt landsvæði er tekið undir ákvörðunarvald einnar ríkisstofnunar er gríðarlega mikilvægt að ná breiðri sátt. Samtökin telja því brýnt að svo stórt hagsmunamál fyrir þjóðina alla sé unnið í sem víðtækastri sátt meðal hagaðila, til dæmis m.t.t. náttúruverndar, ábyrgar stjórnunar og nýtingu sameiginlegrar auðlindar. Samtökin telja að þrátt fyrir að undirbúningur frumvarpsins hafi verið faglegur sé þörf á að vinna málið lengra og vinna úr ákveðnum grundvallaratriðum sem enn eru óljós í núverandi frumvarpi. Það er mat samtakanna að útfærslur í frumvarpinu séu ekki í nægilega miklu samræmi við þau góðu markmið sem sett eru fram í markmiðsgrein frumvarpsins.

Samtökin gagnrýna að frumvarpið virðist festa í sessi ríkisstofnun með flókna og þunglamalega stjórnsýslu, þar sem sú atvinnugrein sem mesta hagsmuni hefur af nýtingu náttúru svæðisins, ferðaþjónustuna, hefur takmarkað vægi. Þá telja samtökin að afar opnar heimildir ráðherra til að boða, banna og ákvarða gjaldtöku innan þjóðgarðsins skapi verulega óvissu fyrir atvinnugreinina til framtíðar. Ferðaþjónusta stendur frammi fyrir afar erfiðum uppbyggingartíma eftir heimsfaraldur kórónuveiru á næstu árum og hlýtur að gera kröfu um að lagasetning stjórnvalda um grundvallaratriði varðandi atvinnustarfsemi í greininni veiti skýra framtíðarsýn. Hér benda samtökin sérstaklega á umfjöllun síðar í umsögninni varðandi allt of opnar gjaldtökuheimildir og óvissu um fjármögnun þjóðgarðsins.

Þegar horft er til ofangreindra grundvallaratriða og fleiri þátta sem nánar er fjallað um hér að neðan geta Samtök ferðaþjónustunnar ekki mælt með samþykkt frumvarpsins í óbreyttri mynd.

Undirbúningur frumvarpsins og samráð

Síðustu ár hafa samtökin tekið virkan þátt í samráðsfundum og vinnustofum um stofnun þjóðgarðs. Unnar hafa verið greinargóðar umsagnir um verkefni nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands og haldnir hafa verið félagsfundir á vettvangi SAF til að auka upplýsingaflæði til félagsmanna.

Árið 2016 var stofnuð nefnd hagaðila til að skoða forsendur fyrir stofnun miðhálendisþjóðgarðs. Samtök ferðaþjónustunnar tóku þátt í þeirri vinnu og áttu m.a. fulltrúa í nefndinni. Hlutverk nefndarinnar var að greina og kortleggja miðhálendislínu á heildstæðan hátt.

Ári síðar, 6. mars 2017, skrifuðu samtökin undir viljayfirlýsingu um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu. Tilgangur viljayfirlýsingarinnar var að ná sem víðtækastri samstöðu um verndun miðhálendis Íslands og vinna sameiginlega sýn um miðhálendið. Leiðarljósið var að þjóðgarður á miðhálendinu myndi tryggja verndun náttúrverðmæta á heimsvísu og jafnframt myndi stofnun þjóðgarðs auðvelda ábyrga stjórnun og nýtingu fyrir útivist, landnýtingu og ferðamennsku.

Í apríl 2018 skipaði umhverfis- og auðlindarráðherra þverpólitíska nefnd um stofnun þjóðgarðs á hálendinu. Drög að frumvarpi voru birt á samráðsgátt 18. desember 2019 og í nóvember sl. var frumvarp um Hálendisþjóðgarð lagt fyrir þing. Samtökin hafa lagt sig fram um að koma sjónarmiðum ferðaþjónustufyrirtækja skýrt á framfæri á öllum stigum málsins og hafa átt afar góð og uppbyggileg samskipti við ráðuneyti og nefndir sem fjallað hafa um málið í undirbúningi þess.

Viðhorf félagsmanna SAF

Sjónarmið félagsmanna í samtökum sem spanna allar greinar ferðaþjónustureksturs á Íslandi gagnvart frumvarpinu eru eðlilega margbreytileg. Engu að síður gefur ný könnun SAF sem samtökin stóðu að meðal félagsmanna um afstöðu þeirra til Hálendisþjóðgarðs nokkurn samhljóm til kynna. Samkvæmt könnuninni eru meirihluti félagsmanna fremur neikvæðir gagnvart frumvarpinu í núverandi mynd. Meirihluti félagsmanna telja að lögin eigi eftir að hafa neikvæð áhrif á skipulag, uppbyggingu og atvinnuþróun á svæðinu. Þá telja þeir að þjóðgarðurinn muni ekki auka öryggi og bæta upplifun af svæðinu né að Hálendisþjóðgarður muni hafa jákvæð áhrif á byggðarþróun og lífsgæði nærsamfélagsins. Af niðurstöðum könnunarinnar verður dregin sú ályktun að félagsmenn SAF telji að þörf sé á frekari vinnu við undirbúning málsins, m.a. hvað varðar samþættingu verndar og nýtingar náttúruauðlindarinnar, áhrif regluverks á atvinnurekstur innan þjóðgarðs og samráð við hagaðila.

Fagnefndir SAF hafa fjallað um Hálendisþjóðgarð á sínum vettvangi og hefur hluti fagnefnda beint sérályktunum um málefnið til stjórnar samtakanna. Flestar þeirra snúa að því að ekki sé ráðlegt að stofna Hálendisþjóðgarð að svo stöddu vegna aðstæðna í samfélaginu og í atvinnugreininni. Því til stuðnings er sérstaklega vísað til þeirrar gjaldtöku sem hefur einkennt íslenska þjóðgarða síðustu árin og muni halda áfram með stofnun Hálendisþjóðgarðs. Fagefndirnar sammælast um að fara hægt í sakirnar og telja skynsamlegra að frekar verði unnið að friðlýsingum ákveðinna svæða á hálendinu. Þá benda fagnefndirnar á mikilvægi þess að atvinnustefna þeirra þjóðgarða sem fyrir eru verði þróuð og reynd áður en skref að stærsta þjóðgarði Evrópu verða stigin. Í þessu samhengi er rétt að minna á að atvinnustefna Vatnajökulsþjóðgarðs leit loks dagsins ljós árið 2019, rúmum tíu árum eftir stofnun þjóðgarðsins, og mikilvæg reynsla af framkvæmd hennar og þróun mun því verða til á næstu árum.

Hér fyrir neðan verður farið yfir helstu atriði frumvarpsins sem Samtök ferðaþjónustunnar telja að þurfi að taka til nánari skoðunar.

Stjórnsýsla og skipulag

Verði frumvarp um stofnun Hálendisþjóðgarðs að lögum verður til ný ríkisstofnun, Hálendisþjóðgarður, undir yfirstjórn ráðherra. Þá munu verkefni Vatnajökulsþjóðgarðs verða hluti af verkefnum hinnar nýju stofnunar og þjóðgarðurinn renna inn í Hálendisþjóðgarð. Núverandi stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðar verði fyrirmynd af stjórnskipulagi Hálendisþjóðgarðs en í greinargerðinni kemur fram að vegna stærðar Hálendisþjóðgarðs verður stjórnskipulagið flóknara en í öðrum þjóðgörðum.

Með stjórn Hálendisþjóðgarðs fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra. Umdæmisráð fer með málefni rekstrarsvæða þjóðgarðsins. Í stjórn þjóðgarðsins eiga sæti ellefu stjórnarmenn.

Hlutverk stjórnarinnar verður m.a. að móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins á grundvelli markmiða hans, hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun auk atvinnustefnu, samræma starfsemi rekstrarsvæða, samþykkja tillögu að ársáætlun og hafa eftirlit með framkvæmd áætlana.

Þá verður þjóðgarðinum skipt upp í sex sjálfstæðar rekstrareiningar og svokölluð umdæmisráð fara með málefni þeirra, svæðisbundna umsjón og rekstur. Í umdæmisráði eiga sæti a.m.k. níu fulltrúar. Alls 54 fulltrúar.

Stjórnsýsla þessarar nýju stofnunar má ekki verða of hamlandi en það er mat SAF við lestur frumvarpsins að hér sé stofnað til nýs stjórnsýslubákns. SAF telur að ekki sé nóg að miða við núverandi stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðs heldur þurfi einnig að draga lærdóm af því skipulagi. Það skipulag hefur oft og tíðum verið þunglamalegt, seinvirkt og íþyngjandi fyrir atvinnurekstur sem tengist þjóðgarðinum. Stjórnsýsla þjóðgarða má ekki vera of hamlandi fyrir rekstraraðila. Ferðaþjónustan verður að geta nýtt sér auðlindina með skynsömum og sjálfbærum hætti og flókið ákvarðanaferli og stjórnkerfi þjóðgarðsins má ekki standa í vegi fyrir sjálfbærri nýtingu auðlindarinnar og uppbyggingu atvinnureksturs í tengslum við þjóðgarða. Svo virðist sem flókin stefnumótun sé framundan og hætta sé á að tafsöm ákvarðanataka muni einkenna hinn nýja þjóðgarð. Að mati samtakanna er enn um að ræða kerfi sem er óskýrt í hugum margra og einföld deilumál gætu orðið til að flækja ákvarðanatöku vegna þunglamalegrar stjórnsýslu.

Aðkoma ferðaþjónustunnar í stjórn og umdæmisráðum

Samtök ferðaþjónustunnar eru einu heildarsamtök fyrirtækja í ferðaþjónusturekstri á Íslandi. Samtökin spanna allt litróf ferðaþjónustunnar og hafa verið mikilvægur samstarfsaðili stjórnvalda um uppbyggingu og regluverk atvinnugreinarinnar í uppbyggingu hennar undanfarna áratugi. Því vekur það furðu samtakanna hvernig aðkomu atvinnugreinarinnar er háttað skv. frumvarpinu.

Í stuttu máli sagt gerir frumvarpið ráð fyrir lítilli aðkomu SAF eða ferðaþjónustunnar í stjórn eða umdæmisráðum. Vægi þessarar atvinnugreinar, sem nýtir auðlindina hvað mest, er þar lítið. Samtökum ferðaþjónustunnar er ekki tryggð aðkoma að stjórnun náttúruverndarsvæða. Sveitarfélögum, umhverfissamtökum og útivistarsamtökum er hins vegar tryggð ríkari aðkoma en ferðaþjónustunni að stjórnskipulagi þjóðgarða.

Ferðaþjónusta hefur á síðasta áratug þróast í að verða undirstöðuatvinnugrein hér á landi og því brýnt að atvinnugreininni sé tryggt aðgengi að stjórn og stefnumótun fyrir svo mikilvægt svæði sem Hálendisþjóðgarður nær yfir. Á heildina litið er ferðaþjónustunni tryggður fulltrúi í stjórn og umdæmissvæði Hálendisþjóðgarðs. Samtök ferðaþjónustunnar er hins vegar ekki tryggður einn fulltrúi heldur fær SAF einungis að eiga einn fulltrúa sameiginlega með ferðaþjónustusamtökum á viðkomandi svæði. Samtökin telja rétt að skerpa hér á minni stjórnvalda og benda á að Ferðamálasamtök Íslands voru lögð niður í febrúar 2016 og því er alls ekki sjálfgefið að starfandi séu ferðamálasamtök á viðkomandi svæðum, og ekki heldur að slík samtök endurspegli ferðaþjónustu á viðkomandi svæði.

Það er skýlaus krafa Samtaka ferðaþjónustunnar að samtökin fulltrúa í öllum umdæmaráðum og stjórn enda samtökin stærstu hagsmunasamtök ferðaþjónustunnar á Íslandi, með félagsmenn og bein tengsl við ferðaþjónustuaðila um allt land, og því eini aðilinn sem endurspeglar flóru ferðaþjónustu á Íslandi. Þá gera samtökin athugasemd við 2. málsl. 1. tölul. 1. mgr. 8. gr varðandi að fulltrúi frá hverju rekstrarsvæði í stjórn skuli tilnefndur sameiginlega af sveitastjórnum þess rekstrar svæðis. Nær væri að fulltrúi hvers rekstrasvæðis væri tilnefndur sameiginlega af umdæmisráði þess svæðis til að gæta jafnræðis enda undarlegt að taka einn hóp hagaðila fram yfir aðra í slíku stjórnskipulagi.

Ferðaþjónustan er ein meginforsenda rekstrar þjóðgarða

Í kafla frumvarpsins um tilefni og nauðsyn lagasetningar er sérstaklega nefnt að með vaxandi straumi ferðamanna hafi skilningur landsmanna aukist á því hversu mikil áþreifanleg verðmæti séu fólgin í því að hafa aðgang að náttúru Íslands.

Ferðaþjónustan, og sjálfbær nýting hennar á náttúruauðlindinni, er því skv. frumvarpinu ein meginforsenda stofnunar þjóðgarðs.

Því vekur það nokkra furðu hvað ferðaþjónusta fær lítið vægi í frumvarpinu. Í þeim kafla frumvarpsins sem fjallar um landnýtingu eru aðrar atvinnugreinar nefndar ásamt sér ákvæði um orkunýtingu. Hvergi er þar minnst á ferðaþjónustu en þó dylst engum að ferðaþjónusta er og hefur um nokkurra ára skeið verið stærsti atvinnuvegur landsins og ferðaþjónustustarfsemi eins og áður segir ein af forsendum lagasetningarinnar.

SAF leggur áherslu á að aðgengi almennings að þjóðgörðum og efling atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarða og landinu öllu eru málefni sem snerta ferðaþjónustu bæði með beinum og óbeinum hætti. Vernd svæða innan þjóðgarða snýr ekki síður að því að erlendir ferðamenn geti notið þeirra en íbúar landsins.

Ísland hefur á að skipa tveimur þjóðgörðum sem fengið hafa sess á Heimsminjaskrá UNESCO, en tilgangur skrárinnar er varðveisla staða sem teljast sérstaklega merkilegir frá menningarlegu og/eða náttúrufræðilegu sjónarmiði og eru taldir hluti af menningararfi alls mannkyns. Af því leiðir að við stofnun og stjórn þjóðgarða er nauðsynlegt að aðgengi ferðamanna sé tryggt og þar með að skýr, samræmdur og eðlilegur rammi sé til staðar um atvinnustarfsemi ferðaþjónustufyrirtækja innan þjóðgarða til að því takmarki verði náð.

Markmið ferðaþjónustunnar um sjálfbærni og gæði fara afar vel saman við verndar- og nýtingarsjónarmið þegar að þjóðgörðum kemur og í fáum atvinnugreinum þjóðlífsins hefur safnast saman meiri reynsla af umferð um landið en einmitt innan ferðaþjónustunnar. Þá hlýtur að verða að taka tillit til þess að ferðaþjónustan mun í einhverjum mæli standa undir rekstrartekjum þjóðgarðsins en aðkoma ferðaþjónustunnar verður í engu samræmi við þá staðreynd ef frumvarpið nær óbreytt fram að ganga.

SAF ítreka fyrrgreinda athugasemd þess efnis hve takmarkaða aðkomu ferðaþjónustan virðast eiga að fá að stefnumótun og ákvarðanatöku á sviði þjóðgarðamála. Að sama skapi undrast samtökin að ferðaþjónusta skuli ekki fá hið minnsta jafn ríkt vægi í frumvarpstextanum og landbúnaður, veiði og orkunýting. Er þá ekki síst haft í huga að ferðaþjónustuaðilar hafa í mörgum tilvikum nýtt náttúru innan marka fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs um langa hríð.

Opnar heimildir ráðherra

Frumvarp um Hálendisþjóðgarð er ákveðinn rammi sem á eftir að fylla inn í, m.a. með stjórnunar- og verndaráætlunum, reglugerðum ráðherra og atvinnustefnu. Er þessi leið að mörgu leyti lík friðlýsingarferli sem stjórnsýslan og atvinnulífið þekkir ágætlega. En við svo gríðar umfangsmikið mál er mikilvægt að búið sé að fylla að mestu leyti upp í rammann áður en lagasetning er kláruð og að sú vinna sé unnin í samstarfi og samráði við alla helstu hagaðila sem eiga hlut að máli. Að öðrum kosti er hætta á áralangri óvissu um útfærslu, þróun og framkvæmd eins og reynslan af stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs kennir. Viðvarnandi óvissa um framtíðarhagsmuni og umhverfi atvinnustarfsemi á svo stóru og mikilvægu svæði er óásættanleg fyrir fyrirtæki í ferðaþjónusturekstri, sérstaklega nú þegar atvinnugreinin stendur í miðju heimsáfalli og flókin endurreisn er framundan.

Samkvæmt frumvarpinu skal ráðherra setja átta reglugerðir sem spanna allt frá stærð og stjórnskiplags þjóðgarðsins yfir í umgengis- og dvalarreglur og atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins. Jafnframt hefur ráðherra heimildir til að setja í reglugerðir nánari ákvæði um t.d. verkefni og starfsemi stjórnar, ýmsar reglur

varðandi útivistarstarfssemi og stækkun þjóðgarðsins. Einnig skal ráðherra setja reglur um endurgjald fyrir gjaldtöku. Slíkar opnar heimildir vekja ugg meðal hagaðila sem starfa innan svæðisins enda hefur reynslan sýnt að oftar hafi gerð og nýting slíkra reglugerða sveigst til íþyngjandi boða, banna og takmarkana á atvinnustarfsemi en til uppbyggingar, samstarfs og þróunar til framtíðar.

Samtökin telja því mikilvægt að drög að reglugerðum sem miða að samspili náttúrverndar og sjálfbærrar atvinnuuppbyggingar byggðar á samráði við hagaðila liggi fyrir þegar mælt er fyrir lögunum. Þannig gætu hagaðilar unnið sameiginlega að leiðarljósi og útfærslu reglugerða og gert sér betur grein fyrir líklegum áhrifum þeirra á atvinnurekstur.

Atvinnuþróun innan þjóðgarðs

Ákveðnir liðir frumvarpsins fjalla um atvinnuuppbygginu innan fyrirhugaðs þjóðgarðs og fjallar 5. kafli frumvarpsins eingöngu um starfssemi, landnýtingu og þjónustu í Hálendisþjóðgarði. Eins og áður er nefnt er þar fjallað sérstaklega um hefðbundnar nytjar s.s. búfjárbeit og veiðar og síðan er sérákvæði um orkunýtingu. Það sem vekur enn og aftur furðu ferðaþjónustunnar er að henni sé ekki gert hærra undir höfði í þeirri umfjöllun líkt og orkunýtingu innan þjóðgarðsins. Sér í lagi þegar horft til þess að sú uppbygging atvinnustarfsemi sem gæti átt sér stað í og við slíkan þjóðgarð mun augljóslega að langmestu leyti koma til vegna ferðaþjónustu. Þetta á ekki síst við atvinnuuppbyggingu á nærsvæðum þjóðgarðsins sem frumvarpið mælir sérstaklega fyrir um sem eitt af markmiðum stofnunar garðsins. SAF hafa áður bent á að hætt sé við að nýting ferðaþjónustu af þjóðgörðum fái ekki þá lagalegu viðurkenningu sem eðlilegt er.

Ýmsar lagagreinar frumvarpsins miða að stjórnun og skipulagi innan þjóðgarðsins og hafa þannig bein áhrif á ferðaþjónustu innan svæðisins. Sumar þeirra eru teknar úr lögum um Vatnajökulsþjóðgarð og aðrar úr lögum um náttúruvernd. Samtökin setja spurningar við ýmis lagaákvæði sem geta reynst hamlandi atvinnuuppbyggingu á svæðinu. Til að mynda hafa samtökin áhyggjur af takmörkunum á ferðafrelsi, eignarnámsheimildum, gistináttagjaldi og ströngum refsiábyrgðum.

Frumvarpið leitast í raun meira við að boða og banna í stað þess að leiðbeina. Hálendisþjóðgarður sem stofnun má ekki koma í veg fyrir eðlilega atvinnuþróun á svæðinu, hann verður að hvetja til jákvæðrar uppbyggingar innan hans. Þetta þarf að hafa sérstaklega í huga þegar horft er til jaðarsvæða, því stofnun þjóðgarðs getur bæði styrkt byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni hans eða lamað hana. Samtökin telja að frumvarpið sé í núverandi mynd líklegra til að hamla uppbyggingu en að hvetja til hennar. Sú ályktun er fyrst og fremst dregin af því hvað frumvarpið er óljóst hvað þessa hluti varðar og hve mikil vinna er eftir í kjölfar stofnunar hins fyrirhugaða þjóðgarðs m.a. sbr. reglugerðarheimildir ráðherra sem áður er fjallað um.

Ágangur ferðamanna kemur oft og tíðum fram þegar uppbygging og þjónusta er ekki til staðar eða nær ekki að fylgja hraðri þróun atvinnustarfseminnar. Því þarf að stuðla að styrkri innviðauppbyggingu innan þjóðgarðsins, m.a. varðandi þjónustu, mannvirki og stýringu. Slík uppbygging og þróun regluverks um hana þarf ætíð að eiga sér stað í nánu samráði við atvinnugreinina sem nýtir auðlindina.

Leyfisveiting og gjaldtaka

Kaflar um gjaldtöku og leyfisveitingar eru viðamiklir í frumvarpinu. Hætt er við að úthlutanir og leyfisveitingar á sameiginlegri auðlind verði takmarkandi þáttur í viðspyrnu og enduruppbyggingu ferðaþjónustunnar eftir heimsfaraldur. SAF hafna

algerlega hvers konar aukinni gjaldtöku af ferðaþjónustu við núverandi aðstæður enda er augljóslega efnahagslega skynsamlegt fyrir stjórnvöld og samfélagið allt að auðvelda ferðaþjónustufyrirtækjum að hefja verðmætasköpun á ný með því að bæta rekstraraðstæður þeirra og samkeppnishæfni greinarinnar. Staða atvinnugreinarinnar er þannig að ekki má við meiri skatt- eða gjaldtöku eigi greinin að ná fyrri stöðu sem einn af undirstöðu atvinnuvegum landsins. Þá vilja samtökin ítreka skoðun sína að gjaldheimta verði að vera gegnsæ og sanngjörn og augljóst sé fyrir hvaða þjónustu sé verið að greiða.

Nýleg dæmi úr Vatnajökulsþjóðgarði sýna að takmarkandi úthlutun á sameiginlegri auðlind er vandasamt verk. Slík úthlutun er mikil jafnvægislist þar sem horfa þarf til ýmissa þátta, t.d. reynslu fyrirtækja á viðkomandi svæði, mikilvægi nýliðunar í greininni, uppbyggingu atvinnulífs á viðkomandi svæði og aðgengi fyrirtækja með annað heimilisfesti. Horfa þarf til starfsreynslu og raungetu fyrirtækja sem starfa á svæðinu en jafnframt tryggja möguleika á nýliðun án þess þó að ganga á þolmörk auðlindarinnar. Sé nauðsynlegt að takamarka úthlutanir við fjölda rekstraraðila en ekki fjölda sæta þarf að horfa til þess að þeir aðilar sem hafa haft atvinnu á svæðinu og unnið að uppbyggingu reksturs og innviða innan svæðisins njóti þess við úthlutun Þá verður að hafa í huga að samkvæmt lögum um opinber innkaup er ekki leyfilegt að takamarka möguleika rekstraraðila að úthlutunum vegna heimilisfesti, þrátt fyrir góð fyrirheit í frumvarpinu. Fyrirkomulag um úthlutanir þarf að vera tryggt í lögum eða reglugerðum um Hálendisþjóðgarð. Hér skal enn bent á að framkvæmd og þróun formlegrar atvinnustefnu þjóðgarða er á fyrstu metrunum hér á landi og afla þarf mikilvægrar reynslu af henni á næstu árum í samstarfi stjórnsýslu og atvinnugreinarinnar, m.a. um ofangreind álitaefni.

Í 32. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild til töku þjónustugjalds innan marka þjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekin tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er einnig heimilt að ákveða að innheimta skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins. Í 2. mgr. ákvæðisins er heimilt að ákveða gjald vegna leyfisveitinga fyrir viðburði eða einstök verkefni innan þjóðgarðsins. Sama gildir um endurgjald vegna samninga við þjónustuaðila um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Af 4. mgr. 32. gr. frumvarpsins leiðir að gjald samkvæmt ákvæðinu eigi að renna til þjóðgarðsins og ráðstafa til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka þjóðgarðsins og á starfsstöðvum hans. Ákvörðun gjalda samkvæmt ákvæðinu skal byggjast á áætlunum þjóðgarðsins um tekjur, gjöld og uppbyggingu innviða.Skilningur SAF er að þegar gjaldtökuákvæðunum (eins og þau verða skýrð með hliðsjón af athugasemdum) sleppir þurfi gjaldtaka að verða í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttar um þjónustugjöld. Samhengis vegna er rétt að taka hér upp skilgreiningu Páls Hreinssonar á hugtakinu þjónustugjald:

> Þjónustugjald er greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið.
>
> (Undirstrikun SAF)

Þegar að sérgreiningu endurgjalds kemur er rétt að hafa í huga að fjárhæðir þjónustugjalda verða einvörðungu ákvarðaðar með vísan til þess kostnaðar sem hlýst af því að veita þá þjónustu sem nýtt er, þ.e. þann kostnað sem er í nánum efnislegum tengslum við veitingu þjónustunnar. Í því samhengi hefur verið tekið

fram að þjónustugjöld verði ekki nýtt til að fjármagna almennan rekstur stofnunar enda er meginreglan sú að þjónusta hins opinbera sé veitt án endurgjalds og almennt verði skatttekjur nýttar til að fjármagna þann rekstur sem ekki stendur í nægilega nánum og efnislegum tengslum við veitingu þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir, lögum samkvæmt.

Við túlkun þjónustugjaldaheimilda hefur það sjónarmið fengið ríkt vægi að þær verði ekki skýrðar með víðtækari hætti en svo að það samræmist þeim skilningi sem gjaldandi má hafa af lestri þeirra.

SAF benda á að verulega skortir á að sú þjónusta sem heimilt á að verða að innheimta gjald fyrir sé tilgreind með nægilega skýrum hætti í frumvarpinu. Hér skal til samanburðar bent á 1. mgr. 19. gr. bókasafnalaga (Bókasöfnum er heimilt að innheimta gjöld fyrir þjónustu sína, svo sem útlánastarfsemi, millisafnalán, afritun, fjölföldun, ljósmyndun, sérfræðilega heimildaþjónustu, heimildaleit í gagnagrunnum og útlán á sérstökum safnkosti). Þá er alsendis óljóst hvert gagngjald þjóðgarðs á að verða í samningum sbr. 2. mgr. 32. gr. þjóðgarðafrumvarpsins. Að mati SAF hefur verið verulegur brestur á því hingað til að það sé skýrt til hvers gjöld sem þjóðgarðar innheimta af ferðaþjónustu renna. Einnig er það skoðun SAF að ríkisvaldið líti fremur á slík gjöld sem þægilega lausn á fjármögnun reksturs þjóðgarða en sem gjöld sem skuli standa undir vel skilgreindri þjónustu við fyrirtækin sem greiða gjöldin. Slík nálgun er með öllu ótæk að mati SAF og samtökin benda á að þær opnu gjaldtökuheimildir sem nefndar eru hér að ofan eru fremur til þess fallnar að styrkja slíka nálgun í sessi en kollvarpa henni.

Á vettvangi SAF hefur verið bent á að skilgreining tímamarka sem viðmiðunar fjárhæða þjónustugjalda verði að taka tillit til þarfa ferðaþjónustufyrirtækja til að athafna sig og veita ferðamönnum þjónustu innan þjóðgarðs. Þannig má það ekki fara svo að tímamörk verði ákvörðuð með svo stífum hætti að greiða þurfi fyrir „auka dag" ef það tekur einhvern tíma að yfirgefa þjóðgarð í lok heimsóknar. Þá hefur einnig verið bent á mikilvægi gagnsæi gjaldskrár og að hún verði með einhverjum hætti að byggja á viðmiðum sem endurspegla ábata ferðaþjónustuaðila af þeirri þjónustu sem hann veitir.

Í stuttu máli eru SAF þeirrar skoðunar að gjaldtökuákvæði þjóðgarðafrumvarpsins þurfi að taka til gagngerrar endurskoðunar. SAF telja ljóst að við þá endurskoðun þurfi að gæta nauðsynlegs samræmis milli fjárhæða gjalda og þess ábata sem ferðaþjónustufyrirtæki geta haft af starfsemi innan þjóðgarðs. Að lokum andmælir SAF sterklega því sem fram kemur í 3. málsl. 1. mgr. 32. gr. að taka skuli sértakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.

Fjármögnun og rekstur

Á síðastliðnum árum hefur það komið í ljós að stór hluti rekstrargrundvallar íslenskra þjóðgarða er byggður á sértekjum sem koma af sölu á vöru og þjónustu. Þingvallaþjóðgarður hefur t.d. verið fjármagnaður að stórum hluta af sértekjum sem koma að mestu leyti frá ferðaþjónustufyrirtækjum formi aðgangseyris, þ.e. bílastæðagjalda og köfunar í Silfru.

Nú þegar heimsfaraldur gengur yfir hafa þessar sértekjur fallið og rekstur þjóðgarðanna því verið erfiður. Með það í huga er gríðarlega mikilvægt að fjármögnun nýs þjóðgarðs sé tryggð til lengri tíma óháð ytri aðstæðum. Sértekjur þjóðgarða ættu ekki vera nýttar í almennan rekstur heldur uppbyggingu og viðhald þeirra innviða og þjónustu sem gjöldin standa fyrir. Því verður að skilgreina frá upphafi hvað fellst í þjónustunni og tryggja þjóðgarðinum nægjanlegt fjármagn

strax í upphafi í stað þess að háar sértekjur eigi að fara í að fjármagna þjóðgarðinn á fyrstu stigum hans.

Samkvæmt frumvarpinu virðist sem sértekjur fyrirhugaðs hálendisþjóðgarðs eigi að mestu að koma frá ferðaþjónustu í formi þjónustugjalda, lóðarleigu og gjalda vegna leyfisveitinga. Á sama tíma er sérstaklega tekið fram að gjöld t.a.m. í formi fasteignagjalda af rekstri virkjana renni áfram til viðkomandi sveitarfélags. SAF benda á að með því verður fyrirhugaður þjóðgarður af umtalsverðum tekjum sem verða til vegna starfsemi innan hans.

Samtökin telja að í frumvarpinu birtist full mikil bjartsýni þegar kemur að því áætlaðri fjármögnun þjóðgarðsins. Eingöngu er talað um að aukið fjármagn garðsins sé til 2023 og það taki tíma að koma starfseminni í fullan rekstur. Samtökin telja að það þurfi að tryggja þjóðgarðinum fullt fjármagn til næstu 15 ára hið minnsta. Ef ekki þá þarf að minnsta kosti að tryggja fyrirhuguðum þjóðgarði fullar tekjur fyrstu fimm árin. Metnaðarfullum fyrirheitum þarf að fylgja fjármagn. Er það byggt á reynslunni við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs. Það hlýtur að vera öllum augljóst að ekki er hægt að leggja byrðar af fjármögnun Hálendisþjóðgarðs með sértekjum á fyrirtæki í ferðaþjónustu næstu ár.

Þjónusta og upplýsingar innan Hálendisþjóðgarðs

Í 24. gr. frumvarpsins er fjallað um þjónustu sem veita ber innan þjóðgarðsins. Samkvæmt frumvarpinu á slík þjónusta eingöngu að vera veitt af meginstarfsstöðvum Hálendisþjóðgarðs og skal a.m.k. ein meginstarfsstöð rekin fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins.

Að mati SAF þarf að opna á möguleika þess að Hálendisþjóðgarður geti samið við einkaaðila um rekstur slíkrar þjónustu. Af slíku fyrirkomulagi hlýtur að geta leitt hagræði og samlegð. Hafa ber í huga að í sumum tilvikum eru ferðaþjónustuaðilar þeir einu sem geta brugðist við aðsteðjandi vanda sem kann að koma upp innan þjóðgarðs, t.d. koma í veg fyrir spjöll af hendi ferðafólks. Í því samhengi væri eðlilegt að opnað yrði fyrir möguleika Hálendisþjóðgarð til að þess að fela ferðaþjónustufyrirtækjum eða forsvarsmönnum þeirra takmarkað stjórnsýsluhlutverk.

Samantekt

Samtök ferðaþjónustunnar hafa í gegnum árin almennt verið jákvæð í garð Hálendisþjóðgarðs. Það frumvarp sem lagt er fram nú verður þó einungis að horfa á sem skref í áttina að þeim áfanga. Lítil sátt er um frumvarpið meðal hagaðila enda virðist frumvarpið ekki ná þeirri samstöðu sem samtökin telja að þurfi til. Nauðsynlegt er að endurskoða og undirbúa betur ýmis grundvallaratriði málsins í samvinnu ríkis og hagaðila.

Þrátt fyrir að ferðaþjónusta sé sú atvinnugrein sem nýtir hvað mest auðlindir hálendisins er vægi ferðaþjónustunnar í framlögðu frumvarpi takmarkað. Litið er fjallað um atvinnugreinina þrátt fyrir að hún sé talin ein meginforsenda lagasetningarinnar og augljóst sé að sértekjur þjóðgarðsins eigi skv. frumvarpinu að koma að stórum hluta frá ferðaþjónustu og ferðamönnum.

Reglugerðarheimildir ráðherra eru of opnar og drög að reglugerðum og stefnumörkun þurfa að vera til staðar áður en mál af þessari stærð er samþykkt. Þó að ramminn í púslinu sé að einhverju leyti til staðar í frumvarpinu vantar mikið upp á heildarmyndina.

Í stað þess að frumvarpið sé leiðbeinandi virðist það frekar halla að boðum og bönnum. Frumvarpið má ekki koma í veg fyrir eðlilega og mikilvæga atvinnuþróun

og uppbyggingu með boðuðum takmörkunum. Gjaldtaka, leyfisveitingar og úthlutanir taka í raun stærri sess í frumvarpinu en þau markmið sem lagt er upp með.

Reynslan hefur kennt að það tekur tíma að byggja upp þjóðgarð í sátt við hagaðila. Til að hægt sé að koma þjóðgarði af þessari stærð á laggirnar þarf að tryggja rekstur til langs tíma, 15 ára minnst, svo vel takist til. Sú fjármögnun hefur ekki verið tryggð og ljóst er að ótækt er að slík fjármögnun verði tryggð með öflun sértekna af ferðaþjónustufyrirtækjum. Öllum er ljóst að ferðaþjónusta hefur farið hvað verst út úr þeim heimsfaraldri sem nú gengur yfir heiminn. Ljóst er að burðir greinarinnar til aukinnar gjaldtöku og skattheimtu verða engir næstu árin.

Af ofangreindri umfjöllun leiðir að Samtök ferðaþjónustunnar mæla gegn samþykkt frumvarpsins í óbreyttri mynd. Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason

framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 1. febrúar 2021

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

Samtök iðnaðarins (hér eftir **„SI“** eða **„samtökin“**) vísa til tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 11. desember sl., þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Með fyrirliggjandi frumvarpi er m.a. lagt til að umhverfis- og auðlindaráðherra verði heimilt að friðlýsa tiltekið landsvæði á miðhálendinu sem þjóðgarð, nánar tiltekið svonefndan Hálendisþjóðgarð, og samhliða verði felld úr gildi lög um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, og jafnframt verða breytingar á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013. Þá er gert ráð fyrir að Hálendisþjóðgarður verði sjálfstæð ríkisstofnun með forstjóra og stjórn. Lagt er til að þjóðgarðinum verði skipt í rekstrarsvæði þar sem umdæmisráð marki stefnu og fari með umsjón hvers rekstrarsvæðis, þ.m.t. meginákvarðanir um landnýtingu í stjórnunar- og verndaráætlun. Lagt er til að stjórn þjóðgarðsins marki stefnu í málefnum hans í heild og staðfesti áætlanir og ákvarðanir umdæmisráða. Gert er ráð fyrir að önnur efnisákvæði verði að mestu leyti þau sömu fyrir Hálendisþjóðgarð og eru í gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, t.d. um stjórnunar- og verndaráætlun, almennar meginreglur um háttsemi í þjóðgarðinum, starfsemi í þjóðgarðinum, atvinnustefnu, landnýtingu, þjónustu auk almennra reglna um eftirlit og valdheimildir vegna þess.

SI hafa kynnt sér fyrirliggjandi frumvarp og óska samtökin eftir að koma á framfæri eftirfarandi almennum athugasemdum um efni þess. Benda SI á að samtökin sendu sameiginlega umsögn með Samtökum atvinnulífsins um drög að umræddu frumvarpi þegar það var til umsagnar inni á samráðsgátt Stjórnarráðsins, sbr. umsögn dags. 20. janúar 2020, og að mati SI eiga fyrri athugasemdir að fullu við hvað varðar fyrirliggjandi frumvarp.

Líkt og í áðurnefndri umsögn um drög að frumvarpi því sem nú er til umfjöllunar telja SI nauðsynlegt að endanleg útfærsla og ákvörðun um Hálendisþjóðgarð verði látin bíða niðurstöðu vinnu stjórnvalda á sviði orkumála, s.s. orkustefnu og rammaáætlunar, sem hafa það að markmiði að ákveða langtíma stefnu stjórnvalda á sviði orkunýtingar og verndar, í stað þess að stíga inn á þá vinnu með þeim áhrifum sem löggjöf um Hálendisþjóðgarð mun hafa í för með sér, s.s. friðlýsingar og takmarkanir á atvinnustarfsemi og uppbyggingu innviða.

SI leggjast almennt ekki gegn áformum að vernda sérstaka og viðkvæma hluta landsins og eru samtökin ekki mótfallin markmiðum á við þau sem endurspeglast t.a.m. í 3. gr. frumvarpsins. Samtökin telja þó að með frumvarpinu sé gengið lengra en þörf kann að krefja þar sem gert er ráð fyrir að um þriðjungur landsins falli undir sérstakan hálendisþjóðgarð til viðbótar við þau landsvæði sem síðar kunna að verða felld undir vernd þjóðgarðsins. Þá benda SI á að sem afleiðing þessa verða áhrif sveitarstjórna á skipulag og á nytjar lands og náttúru minni en nú er, hvort sem er um samgöngubætur,

innviðauppbyggingu grunnvirkja raforku og annarra veitna eða aðra atvinnustarfsemi sem fram að þessu hafa fallið undir skipulagsvald sveitarfélaganna.

Starfshópur um orkustefnu fyrir Ísland hefur skilað niðurstöðum sínum en fyrir liggur að taka þá stefnu eða afmarkaða hluta hennar til umfjöllunar á Alþingi á yfirstandandi þingi. Því er mikilvægt að tryggja Alþingi svigrúm til að fjalla um þá stefnu án þess að taka þar undan málefni á grundvelli laga um Hálendisþjóðgarð. Það er því ótímabært að friða margar af helstu orkulindum landsins þegar ekki liggur fyrir hver orkuþörf landsmanna, bæði einstaklinga og atvinnulífs, verður til lengri tíma og hvernig henni verði best mætt. Samtökin telja einnig að tæknileg þróun geti breytt virkjanakostum og séð til þess að umhverfisáhrif þeirra verði minni en nú má sjá fyrir. Horfa verður til langrar framtíðar í þessum efnum.

Þá benda SI á að augljóst er að nýjum virkjunum fylgir einnig nauðsynlegur orkuflutningur en hætt er við að slíkri styrkingu á þjóðfélagslegum grunninnviðum kunni að vera takmörk sett með friðlýsingum og takmörkunum sem grundvallast á friðlýsingu þess landssvæðis sem hér er undir.

Þessu til viðbótar benda SI á að takmörk á atvinnustarfsemi á jafn umfangsmiklu landsvæði kunna að hafa víðtæk áhrif á ýmis konar starfsemi umfram framangreindar greinar. Má hér taka sem dæmi kvikmyndaiðnað, en þar eru mikil tækifæri til vaxtar og fjölgunar starfa. Kunna slík takmörk á þeirri starfsemi að ganga gegn markmiði um að laða erlend kvikmyndaverkefni til landsins með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á verðmætasköpun.

Samtökin benda á að losun gróðurhúsalofttegunda er talin mesta umhverfisógn mannkyns og að alþjóðasamfélagið hefur samþykkt að ríki heims grípi til víðtækra aðgerða til að draga úr losun. Ísland hefur gert samninga um að losun gróðurhúsalofttegunda frá tilteknum iðnaði er talin fram gagnvart alþjóðasamningum um loftslagsmál með Noregi og ESB – ríkjunum. Það þýðir að losun þessara fyrirtækja er samevrópsk og tilheyrir öllum ríkjunum sameiginlega en ekki Íslandi sérstaklega. Fyrirtæki sem starfa hér á landi og nýta endurnýjanlega orku draga því úr notkun kola, olíu og jarðgass sem knýja myndi þessa starfsemi annars staðar í Evrópu. Þetta hlýtur að verða lykilþáttur við mótun orku- og friðlýsingarstefnu en kann að vera sett í uppnám með fyrirliggjandi frumvarpi.

SI benda á að lengst af hafa áætlanir um friðlýsingar verið lagðar fyrir Alþingi til umfjöllunar og staðfestingar og hafa þannig hlotið pólitíska og samfélagslegan stuðning. Nú bregður svo við að umhverfis- og auðlindaráðherra er ætlað að ákveða friðlýsingar með reglugerð, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Þannig verður unnt að stækka og minnka hin friðlýstu svæði (þjóðgarða) án aðkomu Alþingis. Að mati SI er núverandi aðferð betri og telja samtökin að hún tryggi betur að sem víðtækust sátt ríki um nýtingu og friðlýsingu svæða.

SI telja að undir í málinu séu víðtækir hagsmunir Íslendinga til langrar framtíðar og að ekki sé unnt að styðja samþykkt frumvarpsins nema til komi miklu nánari greining á þessum hagsmunum bæði umhverfislegum, samfélagslegum og efnahagslegum, umfram þá samantekt sem fram kemur í 6. kafla athugasemda í greinargerð með frumvarpinu.

Þá benda SI á að gagnrýnisvert er að fyrirliggjandi frumvarp grundvallast á umfangsmiklum ríkisrekstri, sbr. m.a. II. kafli frumvarpsins, og íþyngjandi skriffinnskubákni, sem falin er viðamikil heimild til takmarkanna á umferð og nýtingu innan þjóðgarðsins. Telja SI í því samhengi að heillavænna væri fyrir stjórnvöld að leggja ríkari áherslu á aðkomu og samráð við einkageirann og heimamenn á hverju svæði er viðkemur slíkum takmörkunum á umferð og athafna- og atvinnufrelsi á umræddu svæði.

Í ljósi framanritaðs leggjast SI gegn framgangi frumvarpsins að svo stöddu máli. Leggja samtökin til að frumvarpinu verði vísað aftur til umhverfis- og auðlindaráðuneytis til frekari skoðunar og undirbúnings í ljósi þeirra athugasemda og ábendinga sem hafa komið fram um ágalla á því. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

Sigurður Hannesson
Framkvæmdastjóri

Samtök náttúrustofa
sns@sns.is
kt. 660802-2580

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Vestmannaeyjum, 1. febrúar 2021

Efni: Umsögn Samtaka náttúrustofa um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð (369. mál á 151. löggjafarþingi 2020–2021).

Vísað er til erindis nefndarsviðs Alþingis dags. 11. desember sl. þar sem náttúrustofum og Samtökum náttúrustofa er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð. Í stað þess að senda inn níu umsagnir ákváðu náttúrustofur landsins að senda inn eina sameiginlega umsögn í nafni Samtaka náttúrustofa.

Með stofnun Hálendisþjóðgarðs á Íslandi verður hátt hlutfall af flatarmáli lands okkar og náttúru verndað. Samtök náttúrustofa fagna frumvarpinu í heild sinni og styðja það en telja mikilvægt að benda á eftirfarandi atriði til að gera það enn betra:

Í fyrsta lagi má benda á að Hálendisþjóðgarður er persónugerður á þó nokkuð mörgum stöðum, en slíkt getur skapað rugling um ábyrgð og framkvæmd þeirra atriða sem um ræðir. Hálendisþjóðgarður mun ekkert gera án starfsfólks. Því væri réttara að tala um starfsfólk, landverði, þjóðgarðsverði, svæðisstjórn, stjórn eða framkvæmdastjóra eftir því sem við á, á þeim stöðum sem nú er talað um Hálendisþjóðgarð sem persónu.

3. gr. fjallar um markmið Hálendisþjóðgarðs og eru þau talin upp í 10 liðum. Þjóðgarði er ætlað að vernda náttúru, sögu og menningu og því væri rétt að telja fyrst upp markmiðin sem þeim þáttum tengjast og því næst að lista upp markmið um stjórnun og aðgengi. Því er lagt til að liðir 7, 8, og 9 komi strax á eftir 1. lið áður en það sem nú er í 2. lið er talið upp. Þannig væru markmiðin í 3. gr. að kallast á við 1. gr.

3. gr. töluliður 7 er um rannsóknir og fræðslu. Þarna er sjálfsagt átt við rannsóknir í þjóðgarðinum en þetta mætti orða skýrar. Í greinargerðinni (bls. 27) segir: „Þá er það einnig markmið með stofnun þjóðgarðs, sbr. 7. tölul., að stuðla að rannsóknum og fræða um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans“. Þarna þyrfti að bæta við skýrari orðum um að rannsóknir fari fram í þjóðgarðinum. Ekki er talað nóg um rannsóknir innan Hálendisþjóðgarðs, bæði tengt náttúru, samfélagi og öðrum sviðum þó svo að það sé tilgreint í 1.gr. að lög um náttúruvernd gildi í Hálendisþjóðgarði. Með rannsóknum á öllum sviðum er hægt að tryggja betri og markvissari vernd og stýringu svæðisins til framtíðar.

Samtök náttúrustofa
sns@sns.is
kt. 660802-2580

8. gr. fjallar um stjórn Hálendisþjóðgarðs. Ekki er tilgreint sérstaklega hvernig greiðslur eigi að vera til stjórnar og umdæmisráðs fyrir vinnu sína. Í dag eru greiðslur til svæðisráða ekki eins á öllum svæðum Vatnajökulsþjóðgarðs. Fulltrúar útivistarsamtaka, umhverfissamtaka og aðrir eru í sjálfboðavinnu vegna hugsjóna sinna eða stundum á launum hjá sínum vinnuveitenda. Því þarf að hafa þetta skýrt í lögum, eða a.m.k. með reglugerð. Með ósamræmi í því hvernig fólk fær greitt fyrir vinnu sína getur auðveldlega skapast togstreita, ójafnvægi og hvatning verið mismikil að mæta á fundi.

14. gr. fjallar um stjórnunar- og verndaráætlun. Þar eru talin upp atriði sem m.a. snúa að endurheimt vistkerfa, vöktun, landnýtingu og fleira. Ekkert er tilgreint um rannsóknir. Þarna þarf að tilgreina að stjórnunar- og verndaráætlun fjalli líka um rannsóknir og að mati undirritaðra þyrfti einkum og sérstaklega að geta náttúrurannsókna. Í núverandi stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð frá 2013 koma orð sem innihalda „rannsókn“ í einhverju formi fyrir 75 sinnum og orðið vöktun kemur fyrir 11 sinnum. Sá mikilvægi grundvöllur sem felst í rannsóknum ætti að vera getið í 14. gr. sem þáttur sem þarf að gæta vel að í stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Hálendisþjóðgarð.

Virðingarfyllst, f.h. Samtaka náttúrustofa

Dr. Erpur Snær Hansen, formaður SNS

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Selfossi, 1. febrúar 2021

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

Stjórn Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga (SASS) er sammála um að vernda þurfi víðerni miðhálendis Íslands sérstaklega. Svæðið er að mestu ósnortið og það er víðfeðmt. Í því felast verðmæti, í víðtækri merkingu þess orðs, sem ber að standa vörð um.

Stjórn SASS telur hins vegar að frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð sé ekki tilbúið til afgreiðslu eins og það liggur fyrir. Í umsögnum aðildarsveitarfélaga samtakanna um frumvarpið kemur skýrt fram að nauðsynlegt sé að sátt ríki í svona viðamiklu máli.

Nokkur munur er á afstöðu sveitarstjórna til málsins en almennt kemur fram sú afstaða í umsögnum sveitarstjórna að frumvarpið sé ótímabært og að leiða þurfi til lykta allmörg álitaefni 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.

Óumdeilt er að frumvarpsdrögin hafa tekið breytingum frá því að þau komu fram og tekið hefur verið tillit til ábendinga sem fram hafa komið. Upplifun kjörinna fulltrúa sveitarfélaganna er hins vegar að skort hafi á samráð og það sjónarmið kom einnig fram á kynningarfjarfundi sem Samband íslenskra sveitarfélaga stóð fyrir til að kynna frumvarpið 18. janúar sl. Á fundinum taldi umhverfisráðherra hins vegar samráðið hafi verið mikið við gerð þess. Augljóst er að hér er meiningarmunur sem er mjög óheppilegur í máli sem sátt þarf að ríkja um.

Stjórn SASS leggur því til að áður en frumvarpið er tekið til afgreiðslu verði skipulega farið yfir þau atriði sem sveitarfélögin hafa gert athugsemd við en þau eru m.a. eftirfarandi:

- Skipulagsvald sveitarfélaga sé áfram ótvírætt en það er eitt öflugasta verkfæri sveitarfélaga og íbúa þeirra til að hafa áhrif á nærumhverfið þ.m.t. að hafa áhrif á þætti sem tengjast landnýtingu, mannvirkjagerð og öðrum innviðum.
- Óvissa ríkir um fjármögnun verkefnisins og því er hætta á að ekki takist að byggja upp innviði þjóðgarðsins.

- Verklag við gerð stjórnunar- og verndaráætlana verði útfærðar nánar.
- Stjórnunarfyrirkomulag, þ.m.t. starfsmannamál innan rekstrarsvæða, verði skilgreint nánar.
- Óvissa er um orkunýtingu.
- Óvissa er um uppbyggingu flutningskerfis raforku.
- Hvaða línu eigi að fylgja um mörk svæðisins.

Hægt er að taka undir það sjónarmið sem fram kemur í umsögn sambandsins um frumvarpið dags. 25. janúar s.l. um að "Málið birtist því sveitarstjórnum sem krafa ríkisins um yfiráð og stofnanavæðingu án tillits til kosta núverandi valddreifingar og samábyrgðar stjórnvalda ríkis og nærsamfélags."

Stofnun Hálendisþjóðgarðs er málefni allra landsmanna og því er áréttað það sjónarmið að skapa þurfi víðtæka sátt um verkefnið. Það er mat stjórnar SASS að nauðsynlegt sé að taka tillit til ábendinga sveitarfélaganna til að breið sátt ríki um verkefnið og því þurfi fyrrgreind endurskoðun að fara fram og að það verði gert í nánu samráði við sveitarfélögin.

Breytingar á framkomnu frumvarpi eru forsenda sáttar.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar

Bjarni Guðmundsson,
framkvæmdastjóri

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Sent rafrænt á nefndasvid@althing.is

Norðurlandi vestra, 26. janúar 2021

Efni: Umsögn stjórnar SSNV um frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn frá Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) um frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Stjórn SSNV tekur undir sameiginlega umsögn Húnavatnshrepps, Húnaþings vestra, Sveitarfélagsins Skagafjarðar og Akrahrepps frá 21. janúar sl. þar fram kemur meginafstaða sveitarfélaganna og lagst er gegn samþykkt fumvarpsins. Þar kemur m.a. fram:

- Löggjöf um hálendisþjóðgarð án skilyrðislausrar kröfu um samþykki hvers og eins sveitarfélags sem land þjóðgarðs nær til er óboðleg.
- Sveitarfélögin leggja áherslu á náttúruvernd og eru alltaf tilbúin til að fjalla um afmörkun svæða sem ástæða er til sérstakrar friðlýsingar á. Núverandi staða þjóðlenda tryggir almennt náttúruvernd, sjálfbærni og samræmi í ákvarðanatöku á hálendinu á grundvelli landskipulags, aðalskipulags, eigendastefnu ríkisins vegna þjóðlenda og ákvæða náttúruverndarlaga.
- Aðkoma lýðræðislega kjörinna fulltrúa þjóðarinnar að málefnum hálendis er nú tryggð með lögbundnu hlutverki forsætisráðuneytisins og sveitarstjórna um ráðstöfun þjóðlenda og Alþingis vegna landskipulagsstefnu og annarrar áætlanagerðar á landsvísu.
- Hugmyndir um mörk hálendisþjóðgarðs tengjast ekki náttúrufari sérstaklega. Málið birtist sem krafa um yfirráð og stofnanavæðingu án tillits til kosta núverandi valddreifingar og samábyrgðar stjórnvalda ríkis og nærsamfélags. Hálendisþjóðgarður mun færa ákvarðanatöku frá forsætisráðuneyti og sveitarfélögum og koma í veg fyrir að lagt verði mat á hagsmuni lands og þjóðar á víðtækum grunni.

Ofangreint tilkynnist hér með.

F. h. stjórnar SSNV,

Unnur Valborg Hilmarsdóttir,
framkvæmdastjóri.

SAMTÖK SVEITARFÉLAGA Á NORÐURLANDI VESTRA
Höfðabraut 6, 530 Hvammstanga
S. 455 2510
ssnv@ssnv.is

SAMTÖK SVEITARFÉLAGA Á VESTURLANDI

Borgarnesi 01.02 2021

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

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

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dagsettan 11 desember s.l. þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint frumvarp.

Um margt eru þau markmið sem sett eru fram í 3. gr. frumvarpsins eftirsóknarverð, þar má nefna markmið um áherslu á verndun náttúru og sögu, bætt aðgengi almennings, eflingu rannsókna, aukið samstarf og eflingu og styrkingu byggða og atvinnulífs. Þegar horft er til þessara markmið má segja að reynsla Vestlendinga af þjóðgarðinum Snæfellsjökli er að mörgu leyti góð, hins vegar hefur það tekið stjórnvöld langan tíma að standa við loforð um innviðauppbyggingu og enn eru fjárveitingar af skornum skammti.

Stjórn SSV vill árétta í umsögn þessari að í 4. mgr. 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 segir að lögin byggist á þeim forsendum að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá. Samkvæmt yfirliti yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga sem vísað er til í sveitarstjórnarlögum er það á höndum sveitarfélaga að annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010. Ljóst má vera að stofnun þjóðgarðs gæti dregið mjög úr aðkomu sveitarstjórn að málefnum þeirra svæða sem féllu undir þjóðgarð sem er með öllu óásættanlegt. Því er lykilatriði að sátt ríki um stjórnskipulag fyrirhugaðs þjóðgarðs og aðkomu sveitarstjórna að ákvörðunum.

Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV) leggja þunga áherslu á að um stofnun þjóðgarða ríki almenn sátt við þau sveitarfélög og íbúa sem hagsmuna hafa að gæta við stofnun þjóðgarða. Af þeim umsögnum og ályktunum sem fram hafa komið, m.a. frá sveitarfélögum, er ljóst að nægjanleg sátt hafi ekki myndast um málið. Meðan svo er telur stjórn SSV ótímabært að stofna til Hálendisþjóðgarðs og hvetur því Alþingi til þess að gefa málinu lengri tíma þannig að sátt geti náðst um framtíðarskipulag verndunar hálendisins.

f.h. stjórnar SSV

Páll S. Brynjarsson

Framkvæmdastjóri



Alþingi
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Sent rafrænt á nefndasvid@althing.is

Reykjavík 31. janúar 2021

Athugasemdir Samút Samtaka útivistarfélaga við framkomnu Frumvarpi Umhverfisráðherrans um Hálendisþjóðgarð, 369. þingmál.

SAMÚT, Samtök útivistarfélaga eru regnhlífasamtök 18 aðildarfélaga sem öll hafa það að markmiðið að ferðast um landið og stuðla að verndun náttúrunnar. Félögin hafa öll fulltrúa innan stjórnar Samút og hefur hvert félag eitt atkvæði í stjórn burtséð frá stærð félagsins. Innan Samút hefur ríkt góður friður og sátt. Stefna allra er sú sama að vernda Almannaréttin og um leið stunda sjálfbæra útivist með náttúruvernd að leiðarljósi. Innan samtakanna eru mörg félög með ólíka starfsemi en öll með sama markmið.

SAMÚT leggur áherslu á að útivistarfólk af öllum toga sama hver ferðamátinn er, eru njótendur hálendisins. Löng hefð er fyrir ferðum útivistarsamtaka og félagsmanna þeirra um hálendið, auk þess sem aðildarfélögin hafa staðið fyrir margvíslegri uppbyggingu á aðstöðu. Sú saga nær áratugi aftur í tímann. Það er því ekki úr vegi að segja að útivistarfólk hafi sterkan hefðarrétt á því svæði sem fellur undir væntanlegan Hálendisþjóðgarð. Sterk aðkoma útivistarfólks að ákvörðunum um Hálendisþjóðgarð er því eðlileg og sjálfsögð krafa.

SAMÚT vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við greinar frumvarpsins. Að öðru leiti gera einstök aðildarfélög samtakanna sínar athugasemdir við frumvarpið.

8. gr. Stjórn Hálendisþjóðgarðs.

Í fyrsta tölulið greinarinnar segir:

Sex fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Fulltrúi hvers rekstrarsvæðis skal tilnefndur sameiginlega af sveitarstjórnum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra viðkomandi rekstrarsvæði úr hópi fulltrúa þeirra í umdæmisráði.



Samkvæmt þessu eru fulltrúar rekstrarsvæðanna í stjórn ekki kosnir af umdæmisráðunum eins og nú er í Vatnajökulsþjóðgarði heldur eru þeir tilnefndir af sveitarstjórnum á hverju svæði. Þetta er í ósamræmi við ákvæði 11. gr. um Rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs en þar segir:

Umdæmisráð kýs sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarfélaga.

Af þessu má ætla að fulltrúi rekstrarsvæða í stjórn sé ekki nauðsynlega formaður umdæmisráðs og jafnvel ekki nauðsynlegt að hann sitji í umdæmisráðinu. Þetta teljum við afar óheppilegt og getur orðið til þess að tengsl umdæmisráða við stjórn þjóðgarðsins rofni. Auk þess teljum við eðlilegt að fulltrúar umdæmisráða í stjórn séu fulltrúar allra í umdæmisráðunum og séu því kosnir af öllum sem þar eiga sæti, jafnvel þó aðeins fulltrúar sveitarstjórna séu kjörgengir.

Í öðrum töluliði greinarinnar segir:

Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: útivistarsamtökum, umhverfissamtökum, Bændasamtökum og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á rekstrarsvæði þjóðgarðsins og Samtökum ferðaþjónustu.

Með skipan fulltrúa útivistarfélaga er verið að taka frá Samút skipan fulltrú í svæðisráð og stjórn þar sem skilgreining á útivistarfélagi er að félag skuli hafa frjálsa félagsaðild. Reyndar hafa öll félög inna Samút frjálsa félagsaðild en Samút er sameiginlegur vettvangur allra félaganna sem skipa sinn fulltrúa innan Samút. Í greininni ætti að taka fram að fulltrúi útivistarfélaga skuli skipaður af Samút sem er sameiginlegaur vettvangur útivistarfélaga.

20. gr. Atvinnustefna og samningar við þjónustuaðila

„Stjórn Hálendisþjóðgarðs skal móta stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Atvinnustefnan skal vera í samræmi við ákvæði 3. gr. og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs, sbr. 3. mgr. 14. gr.“

Útivistarsamtök byggja yfirleitt megin hluta starfsemi sinnar á sjálfboðavinnu félagsmanna, þó svo í sumum tilfellum þurfi að greiða fyrir þjónustu. Þátttakendur í ferðum og starfsemi félaganna þurfa þó í mörgum tilfellum að greiða þátttökugjald til að standa undir beinum kostnaði félaganna við ferðir. Ekki liggur ljóst fyrir hvort ákvæði um leyfisskyldu atvinnutengdrar starfsemi starfsemi eigi við starfsemi útivistarfélaga. Gera má ráð fyrir að leyfi fyrir atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins verði bundið ákveðnum skilyrðum, en hætt er við að erfitt yrði fyrir áhugafélög sem byggja á sjálfboðaliðastarfsemi að uppfylla þau.



Við teljum nauðsynlegt að í löggjöfinni um Hálendisþjóðgarð sé skýrt kveðið á um að starfsemi útivistarsamtaka sem byggja starfsemi sína á sjálfboðaliðastarfi falli ekki undir atvinnutengda starfsemi.

21. gr. Leyfisveitingar.

> *„Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu. ...*
>
> *Hálendisþjóðgarði er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna, að semja um endurgjald vegna afnota sem þjóðgarðurinn heimilar samkvæmt þessari málsgrein og skal þeim varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan Hálendisþjóðgarðs.“*

Ekki liggur ljóst fyrir við lestur greinarinnar hvað fellur undir leyfisskylda skipulagða viðburða. Mörg útivistarfélög byggja starfsemi sína að stóru leiti á viðburðum og ferðum sem félögin skipuleggja með einum eða öðrum hætti. Starfsemi félaganna væri verulega heft ef sækja þarf um leyfi fyrir starfseminni með þessum hætti. Þessi texti er of óljós og opinn fyrir mismunandi túlkunum án þess að réttarstaða útivistar- og ferðafélaganna sé skilgreind sérstaklega.

26. gr. Kæruréttur.

Í greininni er fjallað um kærurétt og kemur þar fram að útivistar- og umhverfisverndarsamtök hafi kærurétt, *enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri.* Samkvæmt þessu hafa heildarsamtök eða regnhlífarsamtök ekki kærurétt heldur eingöngu einstök aðildarfélög þeirra. Þetta á m.a. við SAMÚT sem eru regnhlífasamtök í þeim skilningi að einstaklingar hafa ekki beina aðild að samtökunum. Við teljum því eðlilegt að þessu sé breytt þannig að SAMÚT hafi kærurétt.



32. gr. Gjaldtaka.

"Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.

Heimilt er að ákveða gjald vegna leyfisveitinga fyrir viðburði eða einstök verkefni innan marka Hálendisþjóðgarðs. Sama gildir um endurgjald vegna samninga við þjónustuaðila um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um endurgjald skv. 1. og 2. mgr. ..."

Hér er þjóðgarðinum heimilað að innheimta gjald af öllum þeim sem gista innan þjóðgarðsins, en ekki er tekið fram hvort þetta er óháð því hver reki gististaðinn og/eða tjaldsvæðið. Má því ætla að hér sé opnað á möguleika þjóðgarðsins til að innheimta gjald fyrir gistingu sem rekin er af öðrum aðilum, sem geta t.d. verið útivistarsamtök eins og raunin er í mörgum tilfellum. Slíkar aukaálögur á þjónustu innan þjóðgarðsins eru með öllu óásættanlegar og við teljum að girða þurfi fyrir slíka túlkun ákvæðisins. Við leggjum til að þetta verði orðað svo:

„Þá er Hálendisþjóðgarði heimilt að innheimta gjald fyrir gistingu í skálum og tjaldsvæðum sem rekin eru af þjóðgarðinum"

Viðingarfyllst

Sveinbjörn Halldórsson
Formaður Samút.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Vatnajökulsþjóðgarður verði hluti af Hálendisþjóðgarðinum.

Vatnajökulsþjóðgarður er á Heimsminjaskrá UNESCO vegna hins einstaka samspils elds og ísa. Hin fyrirhugaða viðbót við þjóðgarðinn ætti einnig að geta fallið undir þessa viðurkenningu, gosbeltin liggja skáhallt yfir miðju landsins og ummerki eftir eldvirkni má sjá víða.

Ég vil gera athugasemd við nafnið: Hálendisþjóðgarður!
Sá hluti þjóðgarðs sem tilheyrir hálendinu mætti draga nafn sitt af því, en það nafn hæfir ekki á láglendinu. Við þurfum að gera greinarmun á hálendi og láglendi: nafn þjóðgarðsins má ekki stofna gestum í hættu. Ferðamaður frá fjarlægu landi getur leigt lítinn bíl og ekið í Skaftafell og að Jökulsárlóni, fari hann á sama bíl upp á hálendið getur hann lent í vandræðum og jafnvel hættu.

Ég legg til að nafn nýja þjóðgarðsins verði *Þjóðgarður elds og ísa*. Mér finnst það nafn vera tilkomumikið og það rímar við rökstuðning fyrir útnefningu Vatnajökulsþjóðgarðs á Heimsminjaskrá.

Með vinsemd og virðingu,
Sigrún Sigurgeirsdóttir
Fagurhólsmýri

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík 24. janúar 2021

Efni: Umsögn um 369. mál, lagafrumvarp, 151. löggjafarþing 2020–2021, Hálendisþjóðgarður.

Áréttun! Umsögn þessi er alfarið bundin við takmarkanir og skerðingu á rétti einstaklinga til að njóta hálendis Íslands upp á sinn máta eins og réttur einstaklingsins er skilgreindur í í lögum um náttúruvernd 2013 nr. 60 10. apríl, IV. kafli. Almannaréttur, útivist og umgengni.

Ekkert af umsögn þessari varðar rekstraraðila, virkjunarsinna eða aðra framkvæmdaaðila innan þjóðlenda eða þjóðgarða, enda er undirritaður þeirrar skoðunar að takmörkun á almannarétti samkvæmt lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 hafi engan réttmætan tilgang í því samhengi.

Varðandi 3. gr. lagafrumvarps um hálendisþjóðgarð, Markmið hálendisþjóðgarðs:
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningar og sögu þjóðgarðsins.
3. Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.
4. Stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.
Liðir 2-4 samræmast ekki ákvæðum 18. gr. þar sem aðgengi er heft og takmarkandi ákvæði sett þeim sem vilja njóta víðáttu hálendisins á eigin forsendum og samkvæmt almannarétti.

Varðandi 17. gr. lagafrumvarps um hálendisþjóðgarð, Bann við spjöllum og raski:
Vandséð er að þessi grein bæti nokkru við lög um náttúruvernd og snúist fyrst og fremst um tilflutning á valdi.

Varðandi 18. gr. lagafrumvarps um hálendisþjóðgarð, Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði:
Undirritaður er algerlega mótfallinn þeim íþyngjandi og frelsissviptandi ákvæðum sem finna má í 18. gr. frumvarpsins. Ekkert af þeim takmörkunum á almannarétti og frelsi einstaklinga sem þar er að finna eru nauðsynlegar til að ná fram markmiðum 3. gr. nema hugsanlega í undantekningartilfellum og þá á mjög afmörkuðum svæðum.

Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi.
Frelsi einstaklinga til að njóta víðáttu landsins er tryggt og skilgreint í lögum um náttúruvernd 2013 nr. 60 10. apríl, IV. kafli. Almannaréttur, útivist og umgengni.

Öllum er skylt að ganga vel um náttúru Hálendisþjóðgarðs og menningarminjar og sýna ýtrustu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt.
Skyldur almennings í umgengni við náttúruna eru skilgreindar í 1. gr. laga um náttúruvernd 2013 nr. 60, markmið laganna: „Lögin eiga að:

a. stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land, loft eða lögur,

b. auðvelda umgengni og kynni almennings af náttúru landsins og menningarminjum sem henni tengjast og efla þekkingu og fræðslu um náttúruna,

c. tryggja rétt almennings til að fara um landið og njóta náttúrunnar og stuðla þannig að almennri útivist í sátt við náttúruna, landsmönnum til heilsubótar og velsældar."

Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum.
Skýra þarf betur boðvald og umboð þjóðgarðsvarða.

Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum. ... Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins.
Framangreind málsgrein stangast á við ýmis gildandi lög og reglugerðir á þann hátt að verið er að takmarka frelsi einstaklinga til að njóta hálendisins eins og við höfum mörg hver gert áratugum saman. Þegar um er að ræða þriðjung landsins, nærri því allt hálendi Íslands, þá er stórmál þegar almannaréttur er afnuminn með einu pennastriki og þær heimildir sem skilgreindar eru í lögum um náttúruvernd settar undir geðþóttavald ráðherra. Nærtæk dæmi má finna í lögum og reglugerðum um Vatnajökulsþjóðgarð, en þar hefur tugum vegslóða verið lokað, oft með rýrum rökum, sem höfðu verið í notkun áratugum saman.

Afla skal leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir flugvéla- og þyrlulendingum innan Hálendisþjóðgarðs utan skilgreindra flugvalla. Þá skal jafnframt afla leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir notkun flygilda á þeim svæðum þar sem slíkt er áskilið samkvæmt ákvæðum stjórnunar- og verndaráætlunar. Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilmála um umferð loftfara í þjóðgarðinum til verndar náttúru og til að tryggja aðgengi, öryggi og/eða upplifun gesta. Slíkir skilmálar geta falið í sér bann eða takmarkanir við slíkri umferð á tilteknum svæðum. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga.
Framangreind málsgrein er gríðarlega heftandi umfram það sem lög og reglugerðir heimila. Flugmenn hafa heimild til að lenda á vegum, slóðum, vötnum, snjó, óskráðum/afskráðum lendingarstöðum og annarsstaðar þar sem ekki hlýst tjón af án sérstaks leyfis, nema ef lendingarstaðurinn er í einkaeigu. Að takmarka aðgengi flugmanna að hálendi Íslands með þessum hætti er gróf aðför að rétti þeirra til að njóta landsins. Þá er forkastanlegt að lagt sé fram lagafrumvarp með slíkum skerðingum á frelsi flugmanna án þess að nokkurt af

hagsmunafélögum þeirra sem stunda almannaflug sé skilgreint sem hagaðili og óskað umsagnar þeirra.

Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins.
Tugum slóða var lokað innan Vatnajökulsþjóðgarðs, oft með afar hæpnum rökum. Því fer víðsfjarri að Vonarskarðsleið sé eina hálendisslóðin sem lokað var, þó hún hafi orðið að táknmynd fyrir ofríkið.

Ákvæði laga þessara um akstur utan vega í Hálendisþjóðgarði ganga framar ákvæðum náttúruverndarlaga um sama efni og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim lögum.
Framangreind málsgrein undirstrikar það geðþóttavald sem ráða mun aðgengi samkvæmt þessu lagafrumvarpi.

Niðurlag
Það er sitthvað stuðningur við þjóðgarð, eða stuðningur við framlagt lagafrumvarp um hálendisþjóðgarð.

Ekki verður með nokkru móti séð hvaða tilgangi það þjónar að leggja nærri allt hálendi Íslands undir íþyngjandi boð og bönn fyrir almenning til að stemma stigu við stórfelldum framkvæmdum, nú eða til þess eins að státa af stórum þjóðgarði.

Ísland á stærsta þjóðgarð í heimi miðað við höfðatölu, Vatnajökulsþjóðgarð, og ekki verður séð að þar sé slík glimrandi fyrirmynd og mannasættir að hvetja skuli til margföldunar á stærð hans.

Ísland er nú í 12. sæti, samkvæmt Wikipedia, ef litið er til hlutfalls landsvæðis þjóðarinnar sem skilgreint er sem þjóðgarður. Á toppnum tróna grannar okkar Grænlendingar með þjóðgarð sem er 971,000 km², 44,8% landrýmis þeirra, en Ísland kemst tæpast á blað á heimsvísu ef litið er til fjölda ferkílómetra, og gildir þá einu hvort um er að ræða með eða án frumvörpuðum hálendisþjóðgarði, þar sem 14 þjóðir státa af þjóðgörðum sem eru samtals víðfeðmari en Ísland allt.

Með vísan í ofangreint lýsir undirritaður sig andvígan 369. máli, lagafrumvarp, 151. löggjafarþing 2020–2021, Hálendisþjóðgarður, og ósannfærðan um nauðsyn, eða gildi, fyrirhugaðs hálendisþjóðgarðs.

Virðingarfyllst,

Sigurður Ingi Jónsson
Náttúruunnandi, útivistarmaður, veiðimaður, jeppamaður og flugmaður.

Nefndarsvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd

Krithóll Skagafirði
31.01.21

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um hálendisþjóðgarð, mál nr:369.

Hálendi íslands er mér kært og hef ég ferðast um það viðsvegar að vori, sumri, hausti og vetri, gangandi akandi og ríðandi.
Virðing og ást er mér efst í huga til náttúrunnar og landsins okkar.
Mér þykir miður að hugsa til þess að eigi að setja lög yfir stóran hluta hálendis landsins og skerða aðgang okkar og jafnvel banna og setja svo stórt svæði í hendur fárra aðila að stjórna og stýra því hverjir fari þar um og fái að njóta.
Um Vatnajökulsþjóðgarð hefur ekki náðst full sátt og traust til hans ekki of gott og væri nær að næðist full sátt við hann og rekstur hans áður en stofnaður yrði annar slíkur.
Að rukka, skamma og banna skilar litlu, nær væri að fræða og upplýsa fólk frekar um nátturlandsins og umgengni við hana ef slík vanþörf er á.
(Börnin læra það sem fyrir þeim er haft)
Íslendingar hugsa flestir hverjir vel um hálendi íslands og hafa bændur og margir aðrir ásamt mörgum samtökum, félögum og Landgræðslu Ríkisins unnið þrekvirki í uppgræðslu víðsvegar um hálendið.
En hingað koma því miður gestir til landsins sem eru oft á tíðum illa fræddir við komuna hingað um umgengni og virðingu við landið og villast af leið á hálendinu og skemma með akstri sínum utan leiða vegna lítillar fræðslu um afleiðingar gjörða sinna og virðingaleysi sem þeir of oft sleppa með.
Íslendingar eiga ekki að gjalda fyrir það.
Hálendisþjóðgarður á ekki rétt á sér í þeirri mynd sem hann er settur upp að mínu mati. Þessum peningum sem setja á í rekstur hans væri mikið betur varið í önnur mál í þjóðfélaginu til að mynda löggæslu og uppbyggingu innviða, fræðslu og gæslu á hálendinu að sumri, fræða erlenda gesti betur og kenna þeim að ganga hér vel um og virða landið.
Boð og bönn skila engu, þetta er landið okkar allra og við eigum öll að fá að njóta þess áfram i friði.

Ég lýsi því miklu vantrausti við þetta frumvarp í heild sinni og styð ekki hálendisþjóðgarð.

Virðingfylst.

Sigþór Smári Sigurðsson.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Skálpi ehf.
Unnarholtskot 2
846 Flúðir

Flúðir, 25. janúar 2020

Efni: Athugasemdir vegna frumvarps til laga um Hálendisþjóðgarð.
[151. löggjafarþing 2020–2021. Þingskjal 461 — 369. mál.]

Með bréfi þessu er athugasemdum stjórn Skálpa ehf. við frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð komið á framfæri. Skálpi ehf. rekur ferðþjónustu undir merkjum Mountaineers of Iceland með áherslu á vélsleðaferðir á Langjökli. Fyrirtækið er með starfsstöð í Geitlandi fyrir ofan Húsafell eða í jökulruðningnum við vestanverðan Langjökul. Einnig rekur fyrirtækið starfstöð á Skálpanesi í Skálpanesskála sem við austan verðan Langjökul. Þriðja starfsstöðin er vetrarstöð í Geldingafelli við gatnamót Kjalvegar og Skálpanesvegar. Aðalþjónusta fyrirtækisins er við einstaklinga, sérhópa og hvataferðahópa en þeir sækja í vélsleðaferðir, jeppaferðir og trukkaferðir. Að stærstum hluta eru þetta dagsferðir að ræða fyrir erlenda ferðamenn. Fjöldi erlendra ferðamanna sem ferðuðust með fyrirtækinu inn á Langjökul eða við nágrenni hans voru 55.000 á ári fyrir Covid 19 faraldurinn.

Í frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð er óútskýrð þörfin fyrir að ráðast í stofnun þessa þjóðgarðs. Þar er ekki fjallað um hvað í núverandi kerfi kallar á þessar breytingar. Stjórnvöld hafa nú þegar verkfæri til að vernda náttúru hálendisins. Friðlýsingar hafa hingað til virkað með ágætum og eru ekki kostnaðarsamar. Í þessu frumvarpi er mjög bratt farið þar sem 30% af öllu landsvæði Íslands mun falla undir fyrirhugaðan þjóðgarð. Frumvarpið mun búa til ríkisstofnun samansetta af embættismönnum sem er til þess fallið að flækja rekstur og auka kostnað þeirra ferðaþjónustufyrirtækja sem starfa á svæðinu.

1. Einstakar greinar frumvarpsins
    a. *Athugasemd við **3 gr.** frumvarpsins*
    Það er ekki að sjá að aðrar greinar frumvarpsins styðji við þau markmið sem þarna eru sett fram. Stjórn Skálpa ehf. metur það sem svo að eðlilegt væri að mat færi fram á því hvernig markmiðum um aðgengi, náttúruvernd, landnýtingu og sjálfbærni væri náð fram áður en þjóðgarðurinn sé stofnaður. Ekki er augljóst hvaða brotalamir í núverandi lagasetningum geta ekki stuðst við þau markmið sem þarna eru sett fram. Markmið þriðju greinar nást ekki með frumvarpinu. Almannaréttur hefur verið við lýði á hálendinu síðan að Járnsíða varð að lögum 1281 og eru þessi réttindi þar af leiðandi mörkuð af aldagamalli hefð sem er stór hluti af menningu Íslendinga. Reynslan sýnir að öll réttindi sem af okkur eru tekin eru óafturkræf.

    b. *Athugasemd við **5 gr.** frumvarpsins*
    Það flækir og torveldar allan rekstur innan svæðisins ef aðilar í rekstri eiga þá hættu að eignir þeirra verða teknar eignarnámi. Samkvæmt þessari grein er mögulegt að

taka fasteignir, mannvirki og nytjaréttindi ef fyrirhugaður þjóðgarður hefur hug á því. Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er ákvæði um vernd eignarréttarins. Þar segir: "Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir."

c. *Athugasemd við **6 gr.** frumvarpsins*
Valdheimildir eins ráðherra, í þessari grein, eru mjög viðamiklar yfir 30% af öllu landsvæði Íslands. Við sem landið byggjum og greiðum hér skatta, hugsum með hryllingi til þess að rúmlega þriðjungur landsins verði miðstýrt í þágu ríkisins, þvert á sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaganna og íbúa þeirra sem við þessi svæði búa, í trássi við 78. grein stjórnarskrárinnar.

d. *Athugasemd við **8 gr.** frumvarpsins*
Samkvæmt þeim lýsingum varðandi skipun stjórnar sem listaðar eru upp í þessari grein er ljóst að einungis einn aðili er skipaður af hagsmunaraðila svæðinu. Þá er gerð alvarleg athugasemd við að ráðherra skuli skipa án tilnefningar formann stjórnar. Slíkt er falið til þess að auka völd ráðherra enn frekar.
Skipun stjórnar er samansett af skipuðum embættismönnum með þeim hætti að opið er fyrir að stjórnin leiki pólitískar refskákir. Slíkt hefur þegar átt sér stað, í einhverjum tilfellum, innan Vatnajökulþjóðgarðs og stjórn þ.a.l. ályktað gegn vilja sveitastjórna á svæðinu. Formaður stjórnar virðist hafa úrslitavald yfir ákvörðunum stjórnar en hann er skipaður af umhverfisráðherra.

e. *Athugasemd við **10 gr.** frumvarpsins*
Taki stjórn ákvörðun um málefni sem gæti verið víðtæk sátt um getur ráðherra snúið þeirri ákvörðun þóknist honum svo. Markmið 3 gr. eru svo víðtækt orðuð að ráðherra mun alltaf geta fellt skipanir stjórnar úr gildi eða jafnvel skipt út stjórn þóknist honum svo.

f. *Athugasemd við **14 gr.** frumvarpsins*
Stjórn Skálpa setur alvarlega fyrirvara við þessa grein í heild sinni. Lesa má úr greininni að atvinnustarfsemi verði takmörkuð að verulegu leiti án þess að fyrir því séu færð fullnægjandi rök. Í greininni er ekki rætt um eftir hvaða mælistikum og faglega mati Stjórnunar- og verndaráætlun skuli unnin. Svo virðist vera að aðilar munu eftir geðþótta geta takmarkað atvinnustarfsemi með vísan í víðar skilgreiningar 3 gr.

g. *Athugasemd við **15 gr.** frumvarpsins*
Stjórn Skálpa gerir athugasemd við málsmeðferð stjórnunar- og verndaráætlunar. Samkvæmt greininni hefur ráðherra, einn, úrslitavald yfir lokaniðurstöðu stjórnunar- og verndaráætlunar. Það er augljóst að lýðræði og sátt eiga alls ekki að vera einkennismerki þessa frumvarps. Í frumvarpinu er því komið fyrir að ráðherra geti snúið og breytt nánast öllum ákvörðunum.

h. *Athugasemd við **16 gr.** frumvarpsins*
Þessi grein gengur þvert á loforð ráðherra um að sveitarfélög muni halda skipulagsvaldi. Þar sem þjóðgarðurinn hefur neitunarvald yfir öllum framkvæmdum.

i. *Athugasemd við **18 gr.** frumvarpsins*
Stjórn Skálpa setur alvarlega fyrirvara við þá þætti í þessari grein sem takmarka ferðafrelsi. Í greininni er ferðafrelsi almennings settar verulega skorður og almannaréttur skertur. Hingað til hefur Vegagerðin og lögreglan séð um að opna og loka vegum á Íslandi. Engin rök eru færð fyrir þeim takmörkunum sem eru listaðar upp í þessari grein. Samkvæmt greininni verður mögulegt að hindra för almennings á þeim grundvelli að starfsfólk þjóðgarðsins hafi ákveðið svo.

j. *Athugasemd við **20 gr.** frumvarpsins*
Þessi grein gengur þvert á loforð ráðherra um að sveitarfélög muni halda skipulagsvaldi. Þar sem þjóðgarðurinn hefur neitunarvald yfir öllum framkvæmdum. Það að meina fyrirtækjum að starfa innan þjóðgarðs, t.a.m. að aka fólki innan hans, mun gefa þjóðgarðinum alræðisvald yfir því hverjir fá að starfa innan svæðisins. Það mun veikja rekstur fyrirtækja með því að gera tímabundna, í sumum tilfellum stutta, samninga við rekstraraðila. Það verður erfitt að afla fjármuna t.a.m. til uppbyggingar reksturs á svæðinu ef samningar eru til skemmri tíma.
Samkvæmt greininni getur ráðherra skilyrt alla atvinnustarfsemi eins og honum sjálfum þóknast. Slíkt er ótækt.

k. *Athugasemd við **21 gr.** frumvarpsins*
Í þessari grein er verið að færa stjórnsýslu vald frá sveitafélögum yfir til ráðherra og umdæmisráða að nauðsynalausu. Í greininni er talað um að semja skuli um endurgjald að fengnu samþykki ráðherra í stað þess að verðskrá liggi fyrir. Þessi mál eru í dag í góðum höndum sveitarstjórna.

l. *Athugasemd við **24 gr.** frumvarpsins*
Reistar hafa verið gestastofur hingað þangað um landið nú þegar. Þessar stofur sem eru 6 stk. kosta mikla fjármuni eða um 600.000.000 hver og hafa verið illa nýttar. Samkvæmt kynningu umhverfisráðherra 30. sept. 2020, þá stendur til að reisa 10 stk. í viðbót viðvegar um landið. Fjármunum væri betur innan sveitafélagana sem gætu þannig stýrt uppbyggingu á ferðmannastöðum í takt við önnur verkefni í heimabyggð. Þannig yrði uppbygging markvissari og árangursríkari. Þarna er einungis verið að bæta við stofnum þar sem aðrar opinberar stofnanir eru fyrir og hafa hingað til sinnt verkefnum vel. Þessi tilhögun frumvarpsins getur því ekki talist annað en sóun á almannafé.

m. *Athugasemd við **28 gr.** frumvarpsins*
Gerð er athugasemd við valdsvið Þjóðgarðs- og landvarða. Þjóðgarðsverðir og landverðir eru ekki lögregla. Í þessum lögum er þjóðgarðsvörðum veitt heimild til þess að hefta för fólks án þess að fyrir liggi nauðsynlegur rökstuðningur. Dæmin hafa sýnt að þetta vald hefur stigið þjóðgarðsvörðum til höfuðs þar sem þeir meina fólki för um annars opna vegi án alls rökstuðnings. Þannig að í frumvarpinu eru landverðir með rannsóknarheimildir, kæruheimild og geta dæmt í málum. Þeir geta einnig framfylgt eigin dómum með því að meina meintum brotamönnum för um fyrirhugaðan hálendisþjóðgarð. Með frumvarpinu er í raun verið að taka upp gamla sakadómskerfið þar sem sýslumenn og bæjarfógetar fóru með dóms og umboðsvald en hefur verið löngu aflagt með lögum. Lög nr. 92 1. júní 1989.

n. *Athugasemd við **32 gr.** frumvarpsins*

Gerð er athugasemd við þá aðferðafræði sem nýta á til þess að takmarka fjölda aðila sem stunda atvinnurekstur innan þjóðgarðs. Þessari sömu aðferðafræði var beitt nýverið í Vatnajökulsþjóðgarði sem mjög umdeildum árangri í svokölluðu kvótakerfi. Enn ein féþúfan virðist vera í uppsiglingu til að standa undir kostnaði við miðlæga stjórnsýslu Hálendisþjóðgarðs, líkt og dæmin sanna í Vatnajökulsþjóðgarði þar sem komið hefur verið á kvótum og gjaldi til aðgangsstýringar þar sem sumir hljóta náð en aðrir ekki.

Á hálendi Íslands hefur fjöldi rekstraraðila lagt mikla vinnu í áratugi að byggja upp rekstur og laða fólk að svæðinu. Með framkvæmd þessara laga var vinna þessara aðila höfð að engu og leyfum úthlutað að því að virðist vera af handahófi.

Fjöldi fólks lifir af ferðaþjónustu einni saman. Það er erfitt fyrir rekstraraðila að halda fólki í vinnu ef öll leyfi eru veitt af geðþótta og starfsöryggi fólks veltur á velvild stjórnar og ráðherra.

Í 32. gr. segir: „Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. <u>Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins</u>."

Samkvæmt þessu virðist þjóðgarðinum heimilt að ákveða að láta alla sem gista innan þjóðgarðsins greiða „sérstakt gjald" þannig að það er ekki háð því að mæta veitingu tiltekinnar þjónustu. Þarna er opnað á að innheimta einhverskonar gistináttagjald. Þarna geta þeir sem tjalda á víðavangi eða gista í skálum í þjóðgarðinum lent í því að greiða gjald bara fyrir að sofa í þjóðgarði.

Þörf

Ekki hefur verið sýnt fram á þörfina á að stofna Hálendisþjóðgarð. Engar úttektir eða hafa verið gerðar á núverandi ástandi. Frumvarpið van reifað og engar forsendur til að stofna Hálendisþjóðgarð. Bent hefur verið á að svona viðamikið verkefni þyrfti að fara í umhverfismat.

Stjórn Skálpa ehf. setur sig ekki á móti náttúruvernd, nema síður sé. Það er hagur félagsins að hafa öll víðerni í kringum okkar starfsstöðvar ósnortin. Okkar viðskiptavinir sækja ekki bara í þann ferðamáta sem við bjóðum upp á. Heldur einnig í það tækifæri að fá að upplifa ósnortin víðerni. Hins vegar þegar við horfum til reksturs Vatnajökulsþjóðgarð og þeirra stjórnsýsluvandamála sem starfsbræður og systur okkar þurfa að eiga við þar, þá getum við í engu stutt þetta frumvarp.

Friðlýsingar svæða hafa hingað til nýst mjög vel til þess að vernda viðkvæm og einstök svæði. Sveitafélög hafa ávallt sinnt sínu eigin landi af sóma í samstarfi við Forsætisráðuneytið. Það eru flestir sem starfa á hálendinu sammála um það.

Tilgangur

Þetta frumvarp snýst ekki um náttúrvernd. Heldur um yfirráðsvæði, landvinninga og forsjárhyggju þeirra sem ætla sér að ráð í fyrirhuguðum hálendisþjóðgarði. Mikið er um þversagnir í skýringum frumvarpsins, svo sem að auka eigi verulega ferðamannafjölda inna á hálendið. Seinna er þess getið að halda eigi fólki frá svæðinu. Aldrei verður unað við skert ferðfrelsi eins dæmin sýna í núverandi þjóðgörðum.

Rekstaráætlanir

Engar rekstrar og efnahagsáætlanir er í skýringum frumvarpsins. Einnig vantar að greina hagfræðileg markmið. Óljóst er hvernig á að fjármagna þjóðgarðinn og hvaða upphæðir er um að ræða. Það er eins og ríkissjóður sé óþrjótandi auðlind fyrir Umhverfis og auðlindaráðuneytið.

Samráð

Þær athugasemdir sem hafa verið bornar undir Umhverfis- og auðlindarráðherra hafa hingað til verið hafðar að nánast engu. Frumvarpið er enn í stærstu dráttum eins og þegar það var lagt fram í upphafi. Breytingar til handa sveitafélögum eru í skötulíki þar sem skipulagsvaldið er útþynnt. Stjórnsýsla í Vatnajökulsþjóðgarði hefur hingað til boðið rekstraraðilum upp á bönn, þvingarnir, kvótasetningar og gjöld. Það fer minna fyrir sögum af árangri í vernd eða aukinni þjónustu. Ekkert samráð virðist hafa verið haft við sveitarfélögin á landsbyggðinni. Enda eru þau flest öll í andstöðu við frumvarpið. Skálpi ehf er einn af stærri rekstraraðilum á hálendinu og ekkert hefur verið rætt við stjórnendur þess við gerð frumvarpsins, eða hvaða áhrif þessi gjörningur muni hafa á reksturinn. Þess má einnig geta að hinn *örlítill grenjandi minnihluti* telur nú 16.000 manns með undirskriftum og eru allir mótfallnir frumvarpinu.

Kostnaður og önnur verkefni

Frumvarpið mun auka enn frekar á þenslu hins opinbera og valda miklum auknum kostnaði. Ljóst er að stórskuldug ferðaþjónustufyrirtæki munu tæplega geta staðið undir auknum gjöldum næstu 10 árin. Þess vegna þarf að fjármagna verkefni eins og þetta með fjárframlögum frá ríkinu sem mun á næstu misserum hafa þarfari hnöppum að hneppa en þessu verkefni.

Raunverulegt markmið

Þá er vert að ítreka að greinar frumvarpsins styðja ekki við markmið þess, sbr. 3gr. Enda virðist það snúast um allt annað en þau markmið sem sett eru fram. Hvort að þessari aðferðafræði er beitt til þess að afla málinu stuðnings á opinberum vettvangi skal látið ótalið.

Niðurstaða

Stjórn Skálpa leggst harðlega gegn framlögðu frumvarpi í miðjum Covid 19 faraldri. Því miður er frumvarpið samið í þannig stefnu að ógerlegt er að breyta því. Lagt er því til að þjóðlendufyrirkomulagið gildi áfram. Þannig að sveitastjórnir og Forsætisráðuneytið stjórni umræddu svæði eins og verið hefur í sátt við íbúa landsins og náttúru.

Herbert Hauksson

Stjórnarformaður Skálpa ehf.

Haukur Herbertsson

Rekstrarstjóri Mountaineers of Iceland

Skipulagsstofnun

Nefndasvið Alþingis

Umhverfis-og samgöngunefnd

nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 1. febrúar 2021

Tilvísun: 202012025

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

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

Hálendisþjóðgarður 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 lögin innan Hálendisþjóðgarðs. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins virðist hinsvegar að lögin 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 Hálendisþjóðgarðs 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 miðhálendislínunnar. Stofnunin telur þetta af slíku vægi að ljóst þurfi að vera í lögunum 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 Hálendisþjóðgarðs“ sem skilgreindir hafa verið í biðflokki 3. áfanga rammaáætlunar „og eru innan þess svæðis sem afmarkað er í 1. málsl. 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 áhrifasvæðis 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 miðhálendinu. 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 miðhálendinu.
- 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 Hálendisþjóðgarðs

<u>3. gr. frumvarpsins</u>

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 stjórntæki 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 Hálendisþjóðgarðs 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 sveitarstjórnum 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 Hálendisþjóðgarðs 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 áætlana.

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 fortakslaust 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 hálendisþjóðgarðs. Í mörgum töluliðum í greininni virðist eiga betur við að vísa til „landsvæðisins“ eða „hálendisins“ frekar en „þjóðgarðsins“, svo sem að markmiðið sé að vernda náttúru og sögu landsvæðisins eða hálendisins, 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

Skorradalshreppur

Umhverfis og samgöngunefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Skorradal, 1.2 2020
2012015

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

Hreppsnefnd Skorradalshrepps samþykkir eftirfarandi:

„Hreppsnefnd leggst gegn því að frumvarp hálendisþjóðgarð verði afgreitt á vorþingi. Er það alltof stuttur afgreiðslutími með þannig afgerandi frumvarp. Bendum við umsagnir m.a. Bláskógabyggðar í þessu samhengi um áhrif frumvarpsins á samfélagið og eins stjórnsýslu og tökum þannig undir þeim sveitarfélögum sem hafa hafnað að lög um hálendisþjóðgarð verði sett "

Virðingarfyllst,
Árni Hjörleifsson,
Oddviti Skorradalshrepps

SKORRADALSHREPPUR
Hvanneyrargötu 3
311 Borgarnesi
Sími: 4311020
Netfang: *skorradalur@skorradalur.is*

SKOTVEIÐIFÉLAG ÍSLANDS
Landssamtök um skynsamlega skotveiði

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis-og samgöngunefnd

Reykjavík, 27. janúar 2021.

Efni: ***Athugasemd við frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, þingskjal 461 mál 369 á 151 löggjafarþingi.***

Það svæði sem frumvarpið tekur til, þ.e. þjóðlendur innan miðhálendislínunnar, er eitt helsta og mikilvægasta útivistar- og veiðisvæði félagsmanna félagsins. Það er langstærsta svæðið þar sem almannaréttur gildir til veiða á Íslandi og í raun það svæði sem gerir veiðar á Íslandi sérstakar á heimsvísu. Þar hafa félagsmenn SKOTVÍS og almenningur getað notið náttúrunnar og veitt án þess að eiga það undir öðrum.

Einn helsti hvatinn að stofnun SKOTVÍS var að tryggja og efla þennan rétt þ.e. tryggja almannarétt til veiða m.a. á þessu svæði. Það er því mikið í húfi fyrir skotveiðimenn að með frumvarpinu verði þessi réttur ekki skertur á neinn hátt.

Afleiðing slíkrar skerðingar gæti verið grundvallarbreyting á veiðimenningu á Íslandi. Í fyrsta lagi myndi það svipta veiðimenn þeirri frelsistilfinningu sem fylgir því að veiða á svæðum þar sem veiðimaðurinn er engum öðrum háður. Þá gæti það leitt til þess að skotveiðar á Íslandi yrðu aðeins fyrir þá sem ættu land, eða gætu greitt fyrir aðgang að landi. Frelsið og gjaldfrjáls aðgangur að þessum svæðum hefur verið aðalsmerki og einkenni veiða á Íslandi. Þessu má ekki breyta.

Í sjálfu sér er frumvarpið ekki margort um veiðar. Utan ákvæða um almanna- og umferðarrétt er aðeins fjallað um veiðar í 22. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um hefðbundnar nytjar.

> *Hefðbundnar nytjar.*
> *Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, 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. (undirstr. undirritaðs)*

Vissulega gerir greinin ráð fyrir því að veiðar séu leyfðar. Hún gerir hins vegar líka ráð fyrir því að fjallað skuli um „slíka nýtingu“ og þar með um veiðar, í stjórnunar- og verndaráætlunum skv. 14. gr. laganna. Með öðrum orðum verður ekki annað ráðið af greininni en að hægt verði að stýra veiðum með stjórnunar- og verndaráætlunum sem settar skulu fyrir garðinn. Með þessu móti er vald til að leyfa eða banna veiðar á stærstum hluta Íslands og auk þess á stærsta svæðinu þar sem nú gildir almannaveiðiréttur, settur í

hendur þjóðgarðsins. Þar geta því gilt önnur sjónarmið eða aðrar forsendur en gilda um veiðistjórnun á öðrum hlutum landsins. SKOTVÍS getur aldrei fallist á það.

En af hverju? Jú í fyrsta lagi telur félagið nauðsynlegt að veiðistjórnun verði á einni hendi allstaðar á landinu þannig að mismunandi reglur eða hentistefna gildi ekki um málaflokkinn. Ein lög eigi að gilda um þetta í landinu. Regluverk og ákvarðanir um veiðar eiga heima í sérstökum málaflokki sem sérfræðingar á því sviði annast.

Þá hræða sporin. Í fyrsta lagi er það svo að í nánast öllum friðlýsingum hvort sem um er að ræða þjóðgarða, fólkvanga, náttúruminjar eða slík svæði, hafa athugsemdalaust og án nokkurs rökstuðnings verið sett inn ákvæði sem banna veiðar þó engin rök standi til þess. Í öðru lagi þá er svipað ákvæði í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð og reglugerð um hann. Þar hafa svæðisráðin, með samþykki stjórnar, takmarkað veiðar umfram það sem ákvæði villidýralaga gera. SKOTVÍS telur reyndar slíkar ákvarðanir ólögmætar, en það hefur ekki stoppað slíkar aðgerðir. Vísað hefur verið til öryggismála og að ekki væri um hefðbundnar nytjar að ræða o.s.frv.

Suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs er gott dæmi en nýlega kom þar upp mál sem endurspeglar þetta verklag. Þar kom í ljós að stjórnsýsla innan Vatnajökulsþjóðgarðs og verkferlar eiga langt í land með að vera orðnir nægilega þroskaðir til að takast á við erfið mál sbr. þegar fulltrúi SAMÚT var sakaður um trúnaðarbrest fyrir að kynna mál fyrir undirfélögum SAMÚT. Það var reyndar skylda fulltrúans að upplýsa sín undirfélög, og vandséð að stjórnunar- og verndaráætlanir sem eru komnar í lokadrög séu trúnaðarmál. Þessi stjórnsýsla og leyndarhyggja er ekki til þess fallinn auka traust til stjórnsýslu þjóðgarðsins.

Tillaga SKOTVÍS er að þetta verkefni verði alfarið tekið frá þjóðgarðinum, enda eru sjálfbærar veiðar ekki ógn við sjálfbæran þjóðgarð. Skýrt þarf að vera að ekki megi takmarka veiðar í stjórnunar-og verndaráætlunum og um veiðar gildi almenn ákvæði í lögum um veiðar. Umhverfisstofnun annist veiðistjórnun innan garðsins eins og annarsstaðar á landinu enda sú sérþekking sem til þess þarf á fárra færi.

Stjórn þjóðgarðsins og svæðisráð hafa nóg með að sýsla með allt hitt sem fylgir þjóðgarði, slíkt ákvæði sem takmarkar völd þeirra mun gefa þeim betri fókus á rekstur garðsins og verndun.

SKOTVÍS efndi nýlega til óformlegrar skoðanakönnunar á meðal skotveiðimanna. Í ljós kom eindregin andstaða við þjóðgarðinn. Andstaðan minnkaði mikið ef fyrir lægi að hægt væri að tryggja sama almanna-og umferðarrétt sem og óskertar heimildir til veiða til framtíðar.

Þegar spurt var hvort veiðimenn treystu því til framtíðar að veiðar yrðu ekki skertar innan þjóðgarðs, var traustið nánast ekkert.

Aðrar athugasemdir sem komu fram voru þær að þarna væri of mikið vald fært á hendur of fárra, skert ferðafrelsi, núverandi þjóðgarður hafi ekki sannað sig, varla væri hægt að

reka núverandi þjóðgarða svo sómi væri að, hann verði undirfjármagnaður, menn muni missa sig í boðum og bönnum og að stjórnsýslan hafi ekki burði til að bæta þessu við sig.

SKOTVÍS getur tekið undir flest öll þessi sjónarmið, en félagið telur stjórnsýsluna eiga nóg með sitt eins og er.

Eins og áður hefur verið gerð stuttlega grein fyrir hafa friðlýsingar almennt verið með þeim hætti að þær fara langt út fyrir yfirlýstan tilgang friðlýsingar. Friðlýst hafa verið búsvæði en um leið veiðar bannaðar, án þess að fyrir því séu nokkur rök. Veiðar eyðileggja ekki búsvæði, sjálfbærar veiðar minnka ekki líffræðilegan fjölbreytileika. Þarna er því á ferðinni alger þekkingarskortur á líffræði og hringrásum vistkerfa eða fordómar gagnvart skotveiðum. Hvorutveggja er mjög alvarlegt þegar friðlýsing á að vera fagleg.

Rammalöggjöf í 32. greinum með víðtæku valdframsali varðandi svæði, sem að flatarmáli er stærra en Danmörk, býður einmitt upp á að boð og bönn fari um víðan völl.

> *„Nú þykir mér það ráð að vér látum og eigi þá ráða er mest vilja í gegn gangast og miðlum svo mál á milli þeirra að hvorirtveggju hafi nokkuð til síns máls og höfum allir ein lög og einn sið. Það mun verða satt er vér slítum í sundur lögin að vér munum slíta og friðinn.“*

SKOTVÍS telur að ráðleggingar Þorgeirs Ljósvetningagoða séu enn í fullu í gildi. Stíga verði varlega til jarðar, forðast öfgar og tryggja að í landinu gildi ein lög, innan sem utan þjóðgarðs.

Aðaltilgangur stofnunar þjóðgarðs er að vernda búsvæði dýra og viðkvæmra vistgerða og eru slík markmið algerlega í takt við siðareglur SKOTVÍS og stefnu félagsins. Sjálfbærar skotveiðar eru aldrei ógn við slík markmið.

Almannarétturinn er eitt aðalmarkmið félagsins og stór hluti af sögu þess.
Á meðan ekki er tryggt að almannaveiðiréttur innan garðsins verði óskertur, en í því felst að auki tryggur umferðarréttur, leggst félagið alfarið gegn frumvarpinu. Það er því mat SKOTVÍS að kjósi þingið að halda frumvarpinu til streitu, þurfi að gera á því veigamiklar efnislegar breytingar. Þær þurfi að ræða og kynna almenningi og skapa um málið góða almenna sátt, áður en lengra verður haldið. Á tímum mikilla samkomutakmarkana og heimsfaraldurs er erfitt að sjá að kynning og samtal um málið geti farið vel fram. Líklega er ekki tímabært að stofna svo stóran þjóðgarð núna. Kannski er rétt að gefa Vatnajökulsþjóðgarði tíma til að sína sig og sanna áður en lengra verður gengið.

Með bestu kveðju,

Stjórn SKOTVÍS

SKÓGRÆKTARFÉLAG ÍSLANDS
Landssamband skógræktarfélaganna – Þórunnartúni 6 - 105 Reykjavík
551 8150 skog@skog.is www.skog.is

Reykjavík 31. janúar 2021.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir, skjalaritari
Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
150 Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

Umsögn: Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Stjórn Skógræktarfélags Íslands hefur kynnt sér frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð. Eftir vandlega skoðun á frumvarpinu, sem er mjög ítarlegt, gerir félagið sérstaklega athugasemdir við eftirfarandi atriði.

A) Í 3. gr. frumvarpsins leggur félagið til að bætt verði við einu markmiði og hljóði það svo:

11. Heimil verði uppgræðsla og skógrækt á svæðum þar sem nauðsynlegt er að stuðla að jarðvegsbindingu og hamla uppblæstri jarðvegs.

Nánari skýring: Samkvæmt vísindamönnum er ástand jarðvegs á stórum hluta fyrirhugaðs þjóðgarðs í mjög alvarlegu ásigkomulagi. Má í þessu sambandi benda á skýrslu Landgræðslu ríkisins og Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins, Jarðvegsrof á Íslandi frá árinu 1997. Sjá:[i], *þá* [ii], og [iii].

Upptök uppblásturs og jarðvegseyðingar er fyrst og fremst að finna á hálendi og hálendisbrún landsins og má þá hnignun gróðurfars og jarðvegs fyrst og fremst rekja til áníðslunnar sem hófst með landnámi Íslands á 9. öld e.Kr.. Það er því ljóst hafi Ísland einhverjar skyldur og metnað í því sambandi, þá er nauðsynlegt að geta brugðist við á svæðum innan fyrirhugaðs þjóðgarðs. Uppgræðsla með fjölbreyttum trjágróðri er öflugasta og varanlegasta vörnin gegn

uppblæstri enda var áður fyrr stór hluti hálendis þakinn birkiskógi, birkikjarri og, eftir því sem ofar dró á hálendinu, lynglendi.

B) Í 22. gr. Hefðbundnar nytjar.

Með því ákvæði er leitt í lög fáránlegt ákvæði um búfjárbeit. Það kemur reyndar ekki á óvart þar sem engin tilraun eða vilji hefur verið til að hefta beit eða stýra henni í núverandi þjóðgörðum.

Það er ótrúlegt að ekki sé með nokkrum hætti reynt að takmarka og koma í veg fyrir rányrkju á hálendinu sem með engum hætti þolir slíkt álag á sama tíma og nægar lendur eru á láglendi þar sem hægt væri að fóðra sauðfé það sem nú er rekið árlega á fjall.
Kort Grólindar sýnir vel að ástand íslenskra beitilanda er dapurlegt. Samkvæmt mati Grólindar fer tæplega 30% sauðfjárbeitar fram í verst farna landinu og tæplega 40% í tveimur verst förnu flokkunum. Stærstur hluti verst farna landsins er að finna innan fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs.



Til fróðleiks er hér vísað í eina vísindagrein eftir Sigurð H. Magnússon, Áhrif beitar á grónu landi og gildi beitarstýringar. Sjá tilvísun [iv].

Einnig má benda á yfirlitsmikla grein Ólafs Arnalds, Ástand lands og hrun íslenskra vistkerfa, frá árinu 2020. Sjá tilvísun [v].

C) Í stuttu máli að skoðun stjórnar Skógræktarfélags Íslands sú, að meðan ekki er tekið af alvöru á mikilvægum málum hvað varðar beit og uppgræðslu, verði Hálendisþjóðgarður

hvorki fugl né fiskur. Hún verði einungis minnisvarði um tæplega tólf alda ósjálfbæra nýtingu Íslendinga á hálendi sínu.

Hálendisþjóðgarði er ætlað að taka til þjóðlenda sem eru í raun í eigu íslenska ríkisins og þar með í eigu þjóðarinnar. Hér er um gríðarlega mikið landflæmi að ræða og ná þjóðlendur víða niður á mörk láglendis þar sem hægt er að rækta nytjaskóga í þágu næstu kynslóða. Þjóðgarður með núverandi skipan mála gerir það væntanlega ómögulegt. Skv. 5 gr. frumvarpsins, er m.a.s. sett inn heimild til að taka land það eignarnámi sem liggur utan marka Hálendisþjóðgarðs („Ríkissjóði er, að tillögu Hálendisþjóðgarðs, heimilt, eftir því sem fjárveitingar á fjárlögum leyfa, að kaupa fasteign, mannvirki og nytjaréttindi innan þjóðgarðsins ***eða í næsta nágrenni við hann***.“) Það er því álit Skógræktarfélags Íslands, sem lengi hefur leitað logandi ljósi eftir landsvæðum til skógræktar á þjóðlendum, að hér hafi verið færst um of í fang.
Draumurinn um hinn risastóra þjóðgarð sé með margvíslegum hætti óraunhæfur og hafi jafnvel hamlandi áhrif á framtíðaruppbyggingu, m.a. á skógrækt og önnur atvinnutækifæri, þegar til lengri tíma er litið. Enn fremur geri stofnun Hálendisþjóðgarðsins þjóðinni erfiðara fyrir að ná markmiðum í loftslagsmálum, ef búið verður svo um hnútana, að ekki megi binda kolefni á þjóðlendum og stórum hluta af flatarmáli Íslands með markvissum og skilvirkum hætti. Ekki megi líta á að samasemmerki sé milli þjóðlendu og þjóðgarðs, né milli stofnunar þjóðgarðs og umhverfisverndar.

Undirritaðir eru reiðubúnir að reifa umsögnina enn frekar sé þess óskað.

Jónatan Garðarsson,
formaður

Brynjólfur Jónsson,
framkvæmdastjóri

Tilvitnanir:

[i] http://k-sql.lbhi.is/desert/ja%C3%B0rvegsrof%20%C3%ADslenska.pdf

[ii] https://www.moldin.net/uploads/3/9/3/3/39332633/rit_lbh%C3%8D_nr_130_%C3%81standsrit.pdf?fbclid=IwAR0iCx4gp-aSO-wiL4KGg_v5PgKPQRFOIGOAGgFGU6S_5LNp57Hzpbd43Ag

[iii] https://grolind.is/kortavefsja/?fbclid=IwAR0GolndzvLzeqzQ9r35YFEgmatPe9B2sJc3GJmaDcYHPi4lh0e-q96XZhI

[iv] http://www.landbunadur.is/landbunadur/wgsamvef.nsf/6d3d18e301de1f5e0025768c00561c33/59a00fd6b31ab96

c002574790035f3f4/$FILE/%C3%81hrif%20beitar%20%C3%A1%20l%C3%ADtt%20gr%C3%B3nu%20landi.pdf

[v] https://www.lbhi.is/sites/lbhi.is/files/gogn/vidhengi/rit_lbhi_nr_130_0.pdf

skógræktin

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd

Húsavík, 14. 12. 2020

Efni: Umsögn Skógræktarinnar um frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Skógræktin gerir ekki efnislegar athugasemdir við texta frumvarpsins.

Miðað við lýsingu á mörkum þjóðgarðsins lenda Þórsmörk og Goðaland innan hans. Þórsmörk hefur verið í umsjá Skógræktarinnar skv. samningi í 100 ár og Goðaland síðan árið 1927. Meðal efnis samninganna er að svæðin skuli vera friðuð fyrir beit og er það afstaða Skógræktarinnar að svo skuli vera áfram, en það brýtur reyndar í bága við almennt ákvæði í 22. gr. frumvarpsins um að búfjárbeit sé heimil innan þjóðgarðsins. Þá hefur Skógræktin gert samninga við ferðafélög sem byggt hafa upp aðstöðu á svæðinu og hefð er fyrir að séu þar. Ekkert liggur þó fyrir um hver aðkoma Skógræktarinnar að málefnum Þórsmerkur og Goðalands verði eftir stofnun þjóðgarðsins eða hvort hún verði nokkur.

Skógræktin leggur áherslu á að samráð verði haft við stofnunina um málefni Þórsmerkur og Goðalands.

Virðingarfyllst

Þröstur Eysteinsson

Þröstur Eysteinsson
skógræktarstjóri

Sími 470 2000
www.skogur.is

Skútustaðahreppur, Mývatnssveit

Hlíðavegi 6, 660 Mývatn • Sími 464 4163
skutustadahreppur@skutustadahreppur.is • www.skutustadahreppur.is

29. janúar 2021

Efni: Umsögn sveitarfélagsins Skútustaðahrepps um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Vísað er til fyrri umsagna sveitarfélagsins við vinnslu málsins. Sveitarstjórn Skútustaðahrepps er sem fyrr jákvæð gagnvart stofnun slíks þjóðgarðs og tekur undir þau sjónarmið sem fram koma um markmið Hálendisþjóðgarðs í 3. grein frumvarpsins. Í fyrri umsögnum var meðal annars bent á áhyggjur sveitarstjórnar þess efnis að yrði frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð að lögum yrði ekkert af fyrirhugaðri uppbyggingu gestastofu Vatnajökulsþjóðgarðs í Mývatnssveit líkt og lög um Vatnajökulsjóðgarð nr. 60/2007 kveða á um. Nú hefur það mál verið leyst með kaupum ríkisins á heppilegu húsnæði og því fagnar sveitarstjórn Skútustaðahrepps að komið hafi verið til móts við þær áhyggjur.

Í fyrri umsögnum benti sveitarstjórn Skútustaðhrepps á mikilvægi þess að skipulagsvald sveitarfélaga yrði á engan hátt skert og lýsir ánægju sinni með breytingar á frumvarpinu í þá veru, en afar mikilvægt er að skipulagsvald sveitarfélaga verði virt og á engan hátt skert. Samspil skipulagsáætlana sveitarfélaga og stjórnunar- og verndaráætlunar verður að vera með þeim hætti að sátt ríki þar um. Því tengt má velta því fyrir sér hvort heppilegra væri að fjalla um stjórnunar- og nýtingaráætlanir og vísa þar til þess að vernd er aðeins eitt form landnýtingar til lengri tíma. Áætlanirnar myndu þannig fjalla um með hvaða hætti væri skynsamlegast að nýta land í þeim skilningi.

Starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs hefur haft jákvæð áhrif á mannlíf og atvinnulíf í Skútustaðahreppi og engin ástæða til að ætla annað en að svo verði einnig komi til þess að Hálendisþjóðgaður verði stofnaður, takist vel til.

Önnur mikilvæg atriði sem áður hefur verið bent á auk viðbóta:
- Mikilvægt er að tryggja fjármagn til starfsemi og rekstrar Hálendisþjóðgarðsins, ekki síst svo fulltrúar sveitarfélaganna sem sitja í svæðisráðum fái greidd laun fyrir stjórnarsetu en til þessa hafa sveitarfélögin borið kostnaðinn af stjórnarsetunni. Slíkt fyrirkomulag er nauðsynlegt þegar sett er upp jafn viðamikið stjórnkerfi og lagt er upp með.
- Löng hefð er fyrir nýtingarétti á miðhálendinu eins og veiðirétti og upprekstrarrétti. Mikilvægt er að svo verði áfram svo sátt náist um starfsemi þjóðgarðsins.
- Löng hefð er fyrir minka- og refaeyðingu og vargeyðingu í Mývatnssveit til að vernda lífríki náttúrunnar eins og kveðið er á um í stjórnar- og verndaráætlun Mývatns og Laxár. Ekkert er minnst á þetta í frumvarpinu. Mikilvægt er að minka-, refa- og vargeyðing verði áfram heimil svo sátt náist um starfsemi þjóðgarðsins.
- Tillögur að helstu áherslum í atvinnustefnu og greining tækifæra með stofnun þjóðgarðs á byggðaþróun og atvinnulíf á eftir að útfæra og þarf að gerast í samráði við sveitarfélögin. Það á einnig við um verndar- og nýtingaáætlun.
- Enginn virkjunarkostur í Skútustaðahreppi fellur innan afmörkunar miðhálendislínununnar sem er í nýtingaflokki en Hrúthálsar eru í biðflokki. Engu að síður er mikilvægt að benda á að nýting

endurnýjanlegrar orku á hálendinu getur skipt máli fyrir þjóðarhag. Mikilvægt er að miðhálendisþjóðgarður hamli ekki áframhaldandi rekstri orkumannvirkja en samkvæmt gildandi rammaáætlun og skýrslu verkefnisstjórnunar 3. áfanga eru virkjunarkostir í nýtingaflokki. Mikilvægt er að meta þessa hluti heildstætt og þar með þau áhrif sem friðanir og friðlýsingar munu hafa á nauðsynlega auðlindanýtingu í þágu orkuvinnslu enda getur hún farið mjög vel saman við meginmarkmið friðunar að öðru leyti, enda sé gætt ítrustu mótvægisaðgerða. Í því ljósi er mikilvægt að vinnu við 3. áfanga verði lokið samhliða.
- Umræðan hefur snúist mikið um orkunýtingu og raforkuflutning en gert er ráð fyrir að orkunýting innan þjóðgarðs taki mið af stefnu stjórnvalda hverju sinni. Þriðji áfangi verndar- og orkunýtingaráætlunar (rammaáætlun) er enn óafgreiddur á Alþingi. Þá er ekki gert ráð fyrir að háspennulínur í lofti verði leyfðar innan þjóðgarðs. Enn fremur eru óútkljáð álitaefni t.a.m. hvað varðar virkjun vindorku. Það er álit sveitarstjórnar Skútustaðahrepps að nauðsynlegt sé að útkljá ágreining um þessi atriði.
- Tekið er undir að skynsamlegt er að skipta Hálendisþjóðgarði í nokkra verndarflokka, ekki er andstætt IUCN flokkun að skilgreina orkuvinnslusvæði innan þjóðgarðs.

Að lokum

Ítrekað er að upplifun sveitarstjórnar Skútustaðahrepps af samráði við vinnslu frumvarpsins er góð. Þó virðist sem sú sé ekki raunin meðal allra. Í því ljósi veltir sveitarstjórn Skútustaðhrepps því upp í ljósi umfangs málsins og mikilvægis þess fyrir Íslendinga alla, hvort ekki sé betra að sameinast um markmið frumvapsins, en vinna það áfram í skrefum næstu ár með stækkun þess svæðis sem Vatnajökulsþjóðgarður nær nú yfir með formlegu samþykki sveitarstjórna. Þá er mikilvægt að samhliða samþykkt frumvarpsins liggi fyrir meginlínur í stefnumörkun þjóðgarðsins, t.a.m. hvað varðar atvinnustefnu og stjórnar- og verndaráætlanir (stjórnar- og nýtingaráætlanir).

Virðingarfyllst f.h. sveitarstjórnar Skútustaðahrepps,

Sveinn Margeirsson, sveitarstjóri

Alþingi, Umhverfis- og samgöngunefnd

Umsögn: Hálendisþjóðgarður, 369. mál, lagafrumvarp, 151. löggjafarþing 2020–2021.

Undirritaður er áheyrnarfulltrúi SAMUT í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs frá 2012 og stofnfélagi í Ferðaklúbbnum 4x4. Búsettur í Reykjavík en ættaður úr uppsveitum Árnessýslu og með hjarta sem brennur fyrir almannarétti á öræfum landsins og farsælli framtíð þeirra.

Vegna langrar reynslu og þekkingar á VJÞ og hagsmunum útivistarfólks óska ég eftir samtali með nefndinni til að fylgja athugasemdum mínum eftir og svara spurningum.

Efnisyfirlit

1. Þörf fyrir Hálendisþjóðgarð. 2
2. Kostnaður. 2
3. Samspil við Vatnajökulsþjóðgarð. 3
4. Saga Stjórnunar- og verndaráætlana í VJÞ. 4
5. Mistökin í Vonarskarði. 5
6. Skuggi yfir UNESCO skráningunni. 5
7. Aðdragandi og samráð. 6
8. Almennt um frumvarpið. 6
9. Skilgreining á útivist í frumvarpinu. 7
10. Hefðbundnar nytjar í frumvarpinu. 8
11. Tilnefning fulltrúa útivistarfólks í umdæmisráð og stjórn. 8
12. Eignarnámsákvæði í frumvarpinu 9
13. Forvirkar rannsóknarheimildir í Hálendisþjóðgarði. 9
14. Gjaldtaka í Hálendisþjóðgarði. 9
15. Fleiri athugasemdir við frumvarpið. 10
16. Lokaorð 10

1. Þörf fyrir Hálendisþjóðgarð.

Ekki hefur verið sýnt fram á þörf fyrir svona þjóðgarð til að tryggja náttúruvernd á hálendinu. Hvorki í orði né riti.

Fyrirhugaður Miðhálendisþjóðgarður er gerður með því að stækka Vatnajökulsþjóðgarð. Stækkunin nær að mestu leyti yfir þjóðlendur eða um 2/3. Um þriðjungur stækkunarinnar eru svæði sem þegar er búið að friðlýsa.

Þjóðlendusvæðin eru því stór og á þeim eru ekki sérstök vandamál. Þessi svæði eru í umsjón sveitarfélaga og annara aðila sem nýta þau, aðallega ferðaþjónustu og ferðamanna á eigin vegum. Þessi sambúð hefur gengið vel og ástand þessara svæða er almennt gott hvað varðar átroðning eða ummerki eftir ferðaþjónustu og ferðamenn á eigin vegum. Samkomulag milli þessara aðila hefur verið gott og allir leggja sitt af mörkum í náttúruvernd. Sveitarfélögin hafa skipulagsvald á svæðunum en sameiginlegir hagsmunir allra hafa leitt til góðrar sambúðar. Reynslan úr VJÞ er hins vegar að aðkoma þriðja aðilans, þjóðgarðar, getur spillt þessu góða andrúmslofti.

Almennt má segja að gróður á hálendinu sé í sókn og gróandi að aukast. Vandamál vegna umferðar utan vega fer að mínu mati minnkandi. Þar má þakka samvinnu og framlagi allra sem sinna þessum svæðum. Ég tel því ekki þörf á að auka verndargildi þeirra og gera þau sambærileg friðlýstu svæðunum með svona dýrum þjóðgarði.

Friðlýstu svæðin eru nú þegar undir umsýslu hjá UST, sambærilegri þeirri sem yrði í þjóðgarði. Ég fæ því ekki séð augljósa þörf á þjóðgarði og tel réttara að við komum okkur upp úr afleiðingum af Covid áður en farið verður út í svona mikinn kostnað sem ekki er nauðsynlegur.

2. Kostnaður.

Engin áþreifanleg rekstraráætlun liggur fyrir um Hálendisþjóðgarð. Það er ekki í samræmi við niðurstöðu þverpólitísku nefndarinnar en stjórnarsáttmálinn gerir ráð fyrir að Hálendisþjóðgarður verði samkvæmt niðurstöðum hennar. Ég teldi það óábyrgt og mjög ámælisvert að setja svo viðamikla stofnun á laggirnar án rekstraráætlunar. Ráðherra hefur nefnt viðbótarkostnað á bilinu hálfur til einn milljarður á ári. Það er sett fram án nokkurs rökstuðnings. Ég tel raunhæfara að viðbótarkostnaður verði um 1 til 2 milljarðar á ári. Bendi á að fyrir þá fjármuni má grafa 1 til 2 km af jarðgöngum á hverju ári sem myndi auka búsetuöryggi, stuðla að náttúruvernd og stór hluti slíkrar fjárfestingar mun nýtast þjóðinni næstu mannsaldra. Ég teldi mun skynsamlegra að nota þessa fjármuni í jarðgöng heldur en óþarfa skrauthatt í formi þjóðgarðs á þjóðlendum.

Ráðherra segir að gert sé ráð fyrir fjármögnun í fjármálaáætlun til næstu 5 ára en þar eru blikur á lofti. Nú blasir við að endurskoða þurfi þá áætlun vegna langvarandi afleiðinga af völdum COVID. Ég tel víst að þjóðin hafi ekki smekk fyrir því að hækka beina skatta eða minnka samfélagsþjónustu á borð við menntun, heilbrigðiskerfi eða samgöngur til að fjármagna svona skrauthatt. Eftir situr fjármögnun í formi gjaldtöku þannig að með stofnun Hálendisþjóðgarðs blasir við að greiða þarf gjald fyrir að fara inn á 30% landsins. Ég vara við slíkum tilburðum.

3. Samspil við Vatnajökulsþjóðgarð.

Vatnajökulsþjóðgarður hefur gengið gegnum erfið tímabil og þó að nú horfi að mörgu leyti til betri vegar með nýjum og öflugum stjórnendum er ljóst að framundan er þroskaferli sem mun taka tíma. Eftir hrikalegt tímabil, eða hálfgerða skálmöld, 2016 til 2018 með vandamálum í fjársýslu, stjórnun og algjöru skipbroti við útgáfu á nýrri Stjórnunar- og verndáætlun sem lauk með uppsögn framkvæmdastjóra og afsögn stjórnarformanns hefur tekist að snúa vörn í sókn og ná betri tökum á rekstrinum. Hins vegar er langt í land með vandamál í „efra“ stjórnkerfi þjóðgarðsins, bæði í svæðisráðum og stjórn. Stjórnkerfið er viðamikið og því vandmeðfarið. Langvarandi deilur hafa afhjúpað kerfislæg vandamál í stjórnkerfinu sem þarf að leysa. Einnig þarf að þroska betur samspilið milli svæðisráða, stjórnar, framkvæmdastjóra, þjóðgarðsvarða og starfsmanna.

Vatnajökulsþjóðgarður er með viðamikið og valddreift stjórnkerfi sem hefur mikið sjálfstæði frá viðkomandi ráðuneyti. Sjálfstæðið er svo mikið að það tók ráðherra óheyrilegan tíma, eða á annað ár, að ná tökum á skálmöldinni eftir að erfiða ástandið kom upp á yfirborðið 2017. Þannig má segja að VJÞ sé eins konar „ríki í ríkinu“ og stjórnarskrá þess eru lögin um VJÞ, sem eru ekki nægilega ítarleg fyrir svo sjálfstætt fyrirbæri. Vandamál svona smáríkis birtast meðal annars þannig að virkni þess fer mjög eftir því hverjir sitja við stjórnvölinn hverju sinni og ég sé ekkert í frumvarpinu um Hálendisþjóðgarð sem kemur í veg fyrir að sambærilegir atburðir og urðu 2016 til 2018 gerist aftur.

Atburðir í Svæðsráði verstursvæðis undanfarin 2 ár gefa líka tilefni til skoðunar. Nú er staðan þar þannig að ráðuneytið hefur haft það til úrlausnar síðan 21. desember 2020 hvort formaður svæðisráðs vestursvæðis þarf að víkja sæti í atkvæðagreiðslu um vantraust á hann sjálfan eftir að hann virti ekki lýðræðislegt ferli og hunsaði vilja meirihluta svæðisráðs á vettvangi stjórnar. Komið er lögfræðiálit þar sem þetta athæfi er metið löglegt en er að margra mati siðlaust. Allt bendir til þess að svæðisráðið muni þurfa að velja sér nýjan formann til að meirihlutavilji þess verði ekki hunsaður.

Legg til að fram fari óháð rannsókn á allri stjórnsýslunni til að læra af henni og undirbúa betur framtíðarfyrirkomulag á hálendinu. Rannsóknin gæti beinst að stjórn og svæðisráði vestursvæðis og náð 3 ár aftur í tímann.

Af þessum athugasemdum mætti ætla að leggja bæri svona stjórnfyrirkomulag niður en þá þarf að hafa í huga að þetta fyrirkomulag í VJÞ er eina dæmið um raunverulega aðkomu fulltrúa hagsmunaaðila og til mikils að vinna fyrir þessa aðila að fundin verði leið til að bæta þetta fyrirkomulag. Ein skýring á vandanum er að fólkið sem valið hefur verið til starfa í svæðisráðum og stjórn er sett þar inn án aðstoðar eða góðra leiðbeininga um hlutverk sitt og valdmörk. Sem dæmi má nefna að ég tel fulltrúa í svæðisráðum og stjórnum oft beita sér eins og þeir séu kjörnir fulltrúar þegar þeir eru í raun starfandi undir stjórnsýslulögum sem skylda þá til að rökstyðja ákvarðanir þeirra.

Verði VJÞ umbreytt í Hálendisþjóðgarð mun það stækka einingar og auka flækjustig þannig að allt verður mun þyngra í vöfum. Í VJÞ sitja 31 í stjórn og svæðisráðum en í Hálendisþjóðgarði yrðu 65 í stjórn og umdæmisráðum. Ég tel að það væri ekki heppilegt fyrir það uppbyggingarstarf sem nú er í gangi í VJÞ að fá í fangið stækkun eða umbreytingu í Hálendisþjóðgarð. Farsælla væri að gefa núverandi stjórnendum, sem tóku við fyrir aðeins 2 árum, færi á að þróa þetta fyrirkomulag áfram.

4. Saga Stjórnunar- og verndaráætlana í VJÞ.

Þennan þátt er vert að skoða vel. Gildandi Stjórnunar- og verndaráætlun er frá árinu 2013 og ekki hefur tekist að uppfæra hana þrátt fyrir nokkrar tilraunir. Skjalið er 145 blaðsíður og þær eru ekki auðlesnar. Að mínu mati er allt of mikið pláss tekið undir margorðar lýsingar eða hugleiðingar sem eru jafnvel draumórakenndar á köflum. Þessu er svo blandað saman við allskonar boð og bönn sem venjulegt fólk myndi eiga erfitt með að átta sig á ef það reyndi að lesa sér til. Svo er of mikið af sérstökum skilmálum sem eru einnig í svipaðri mynd í náttúruverndarlögum og víðar en með öðru orðalagi. Hægt væri að einfalda þetta mikið og það hefur verið rætt af nýjum stjórnendum VJÞ en viðfangsefnið er viðamikið.

Mikil vinna var lögð í að endurskoða skjalið árið 2015 og þegar stjórnin sem þá starfaði lauk sínum skipunartíma skilaði hún af sér endurbættri Stjórnunar- og verndaráætlun sem hefði verið tilbúið til kynningar. Vinnan var vönduð og allar breytingar frá gildandi skjali voru vel merktar og því auðvelt að átta sig á hvað hafði breyst. Ég hef kennt þessa útgáfu við árið 2015. Þar sem ný stjórn var að taka við var ákveðið að láta hana taka við málinu. Þar var ákveðið að bæta um betur, stytta skjalið og gera fleiri breytingar. Í mjög stuttu máli þá fór sú vinna meira og minna í rugl. Árangurinn varð sá að árið 2017 var nýtt skjal sett í opinbera kynninga eftir farsakennda stjórnarfundi við lokafrágang. Fjölmargar athugasemdir bárust og gagnrýni var áberandi. Enda kom í ljós að skjalið var með villum og í því fundust íþyngjandi ákvæði sem hvorki höfðu verið samþykkt af svæðisráðum né stjórn. Svo fór að 2017 skjalið var aldrei klárað eftir umsagnarferlið og síðan er eins og enginn vilji af því vita. Ég tel fulla ástæðu til að þetta gleymist ekki og fram fari óháð skoðun á því hvað þarna fór fram svo læra megi af því.

Nú stendur yfir ný endurskoðun á skjalinu, sú vinna gengur hægt og hefur að mínu mati verið frekar fálmkennd og ómarkviss. Síðan er fyrirhugað að fara í gagngera endurskoðun sem mun taka 3 ár. Framtíðarsýnin nú er að Stjórnunar- og verndaráætlun verði stutt, án óþarfa málskrúðs og jafnvel að miklu leyti framsett í landupplýsingakerfi til að gerlegt verði fyrir venjulegt fólk að átta sig á þeim skilmálum sem þeim ber að fara eftir.

Ég lýsi þessu hér til að benda enn á að skynsamlegast er að leyfa nýjum stjórnendum VJÞ, sem hafa til þess alla burði, að ná tökum á þessu viðfangsefni og móta það áfram. Umbreyting í Hálendisþjóðgarð með samsvarandi margföldun á flækjustigi í þessu ómótaða viðfangsefni er ekki vænleg til árangurs.

Í þessu samhengi er fróðlegt að skoða hvernig fyrirhugað er að standa að gerð Stjórnunar- og verndaráætlunar í Hálendisþjóðgarði. Áhersla er lögð á sjálfstæði umdæmisráða og gert er ráð fyrir að þau geri hvert um sig sína tillögu að Stjórnungar- og verndaráætlun. Það tel ég vera gert til að róa sveitarfélögin og láta þau halda að þau hafi þarna mikið vald. Þetta veldur því hins vegar að samræmi vantar í efnistökum og stefnumarkandi ákvörðunum um til dæmis verndarflokka. En samræmd stjórnun á miðhálendinu eru rök þeirra sem vilja stofna þjóðgarð. Þetta stangast á og mun að mínu mati gera Hálendisþjóðgarði enn erfiðara fyrir heldur en VJÞ í þessum málum og er ekki á það bætandi eins og fram kemur hér fyrir ofan.

Þar að auki eru engar línur lagðar um verndarflokkun eða fyrirkomulag á þeim þáttum í frumvarpinu. Það á að gerast á vettvangi svæðisráðanna. Þetta mun að mínu mati búa til átakavelli sambærilega Vonarskarði út um allt en það er einmitt það sem lofað var í upphafi að yrði fyrirbyggt með þessu margumrædda 5 ára samráði. Það hefur að mínu mati mistekist að mestu leyti.

Þrátt fyrir alla gagnrýnina hér að ofan má koma fram að innan VJÞ finnast góðir hlutir. Flest allt starfsfólkið brennur fyrir viðfangsefnin sem oft eru mun stærri heldur en fjármagnið og verkfærin sem eru í boði. Vandinn liggur ekki í þessu fólki og þeirra vinnuframlagi. Vandinn liggur í öfgum í lokunum og stjórnun sem koma fram hér og þar. Ef okkur tekst að slípa þessar öfgar til eða hemja þær, þá væri hægt að gera hér besta þjóðgarð í heimi sem allir gætu fylkt sér á bakvið og verið stoltir af. Með þessu frumvarpi er það því miður ekki að takast og því verr farið en heima setið ef frumvarpið verður að lögum.

5. Mistökin í Vonarskarði.

Að mínu mati var lokunin á Vonarskarði mikil mistök sem hafa sundrað náttúruverndarsinnum af ýmsum toga og því skaðað raunverulega náttúruvernd. Sýnt hefur verið fram á að lokunin hafði ekkert með náttúrvernd að gera. Þvert á móti þá hefur VJÞ staðið þannig að málum í Vonarskarði að aðgengið var lágmarkað með lokunum en leyfðri umferð stýrt þannig að álagið á náttúruna var hámarkað. Við staðfestingu á Stjórnunar- og verndaráætlun 2013 gerði þáverandi umhverfisráðherra þann fyrirvara að farið skyldi efnislega yfir málefni Vonarskarðs með von um sátt. Síðan eru liðin 7 ár og enn hefur VJÞ ekki tekist að klára það ferli. Framan af var beitt alls kyns undanbrögðum og þegar það dugði ekki til var gripið til slæmra úrræða til að hindra framgang málsins sem enduðu svo með afsögn stjórnarformanns eftir inngrip ráðherra árið 2018. Síðastliðið ár hefur nýjum stjórnarformanni þó tekist að leiða efnislega umræðu lengra en öðrum. Þegar loksins tókst eftir 7 ár að hafa þokkalegt, en ekki gallalaust, almennt samráð og taka heildstæða efnislega umræðu á málefnafundi í lok júní 2020 kom í ljós að lokunin var ekki byggð á öðru en tilfinningum og löngun sumra til að loka svæðinu fyrir vélknúinni umferð. Vélknúin umferð veldur ekki spjöllum og þar sem hún er ekki á sama stað og auk þess á öðrum tíma heldur en umferð gangandi, þá truflar hún ekki. Þegar þetta kom svona skýrt fram var eins og allt færi á hvolf hjá þeim sem vilja ekki leiðrétta lokunina. Öllum ráðum hefur verið beitt af hálfu þessara aðila til að skemma þetta ferli. Það hefur tekist alveg bærilega hjá þeim því frá september 2020 hefur umræðan innan stjórnkerfis VJÞ næstum eingöngu snúist um hótanir lögfræðinga og valdsvið sveitarstjórnarmanna.

Deilan um Vonarskarð hefur fyrir löngu klofnað upp í tvö málefni. Annað er lokunin sjálf og hitt er afhjúpun á því að VJÞ ræður ekki við að fara efnislega og málefnalega gegnum svona mál. Ég tel réttara að staldra við og lagfæra þessa galla í VJÞ og eyða þar með svona vígvöllum í stað þess að fjölga þeim með Hálendisþjóðgarði.

6. Skuggi yfir UNESCO skráningunni.

UNESCO skráningin á jarðfræði í VJÞ er glæsileg en það hvílir yfir henni dimmur skuggi. Skráningin hefur ítrekað verið misnotuð til að koma höggi á almannarétt til umferðar í Vonarskarði. Þetta kemur ítrekað fram í fundargerðum svæðisráðs vestursvæðis og sést einnig í mörgum umsögnum sem sendar voru inn í almenna samráðinu um Vonarskarð í fyrra, einnig frá stofnunum sem vilja láta taka mark á sér. Þetta er þvert á allar yfirlýsingar sem voru gefnar þegar hugmyndinni var aflað fylgis og þvert á yfirlýsingar IUCN fulltrúanna sem gerðu úttektina fyrir UNESCO. Nú er komið fram

lögfræðiálit á vegum VJÞ sem tekur af allan vafa um að þetta er misnotkun á skráningunni. Þó er eins og engum liggi á að leiðrétta það sem birt hefur verið og reynist vera rangt.

Ein af forsendum UNESCO fyrir skráningunni er að stjórnkerfi VJÞ hafi lýðræðislegt ferli sem tekur á vandamálum eins og lokuninni í Vonarskarði. Nú er komið rækilega í ljós að VJÞ ræður ekki við svona mál og þá er spurningin hvort UNESCO skráningin hafi verið fengin á röngum forsendum.

Ég tel því réttara að staldra við og lagfæra þessi mál innan VJÞ frekar en umbreyta honum óbreyttum í Hálendisþjóðgarð.

7. Aðdragandi og samráð.

Nokkur aðildarfélög að SAMUT hafa tekið þátt í undirbúningsvinnunni af heilum hug. Fyrst með þátttöku í verkefninu „Hálendið – Hjarta landins“, svo með þátttöku í undirbúningsnefnd á vegum ráðuneytisins og loks með þátttöku í samráði við þverpólitísku nefndina. Í byrjun var rætt um að svo yrði búið um hnútana að vandamálin og sporin sem hræða í VJÞ yrðu ekki endurtekin. Það yrði gert með því að skilgreina fyrirfram ýmislegt sem ekki var skilgreint í VJÞ. Framanaf leit þetta vel út en textar voru þó mjög almennir hvað varðar hagsmuni útivistarfólks. Þó komum við nokkrum mikilvægum atriðum að. Undir lok samráðsins hjá þverpólitísku nefndinni, þegar við töldum að tryggja ætti okkar hagsmuni betur með nákvæmara orðalagi var allt í einu eins og mikil lægi á og til dæmis var enginn kynningarfundur haldinn um síðasta þátt samráðsins eins og verið hafði á fyrri þáttum. Við sendum inn athugasemdir en lítið tillit var tekið til þeirra. Stuttu síðar voru kynnt áform um frumvarp um Hálendisþjóðgarð, við sendum inn athugasemdir og gerð var smáægileg breyting í samræmi við athugasemd sem sneri að skilgreiningu á útisvist en ekki aðrar. Svo kom frumvarpið fram um áramótin 2019/2020 en það fór ekki gegnum þingið eins og kunnugt er.

Eftir þetta var ekkert samráð haft við útivistarfólk en á þessum samráðslausa tíma var samið nýtt frumvarp upp úr því fyrra og það soðið saman við frumvarpið um Þjóðgarðastofnun. Tímann notaði ráðherra hins vegar til að friðmælast við sveitastjórnir og andstæðinga virkjana en það fór allt fram á lokuðum fundum án aðkomu útivistarfólks.

Ég tel að ráðherra hafi þarna gengið á bak orða sinna og þeirra sem lofuðu að þetta yrði undirbúið þannig að vandamálin í VJÞ yrðu ekki endurtekin. Hvatningarorð úr baklandi hans um að nýta „pólitískan glugga“ til að troða þessu þversum ofan í okkur núna á lokametrunum upplifi ég eins og rýting í bakið eftir alla samvinnuna og fyrirheitin framanaf í undirbúningnum.

8. Almennt um frumvarpið.

Ráðherra segir réttilega að ekkert í þessu frumvarpi kveður beint á um að loka eigi fyrir aðgang að hálendinu, skerða ferðafrelsi eða draga úr almannarétti. Hins vegar segir hann ekki frá því að Hálendisþjóðgarður verður öflugt verkfæri í höndum þeirra sem vilja skerða ferðafrelsi tiltekinna ferðahópa og draga úr almannarétti. Ég tel víst að margir aðilar með öfgafullar hugmyndir sem beinast gegn almannarétti bíði nú átekta eftir að fá þetta vald upp í hendurnar og láta lítið fyrir sér fara á meðan.

Eftir 8 ára setu í stjórn VJÞ þekki ég af raun hvaða löngun ríkir til þess meðal margra innan VJÞ að stjórna meira og ítarlegar. Margir ganga líka með öfgafullar hugmyndir um takmarkanir á umferð af ýmsu tagi. Rík tilhneiging er til að gera athafnir leyfisskyldar hjá þjóðgarðsvörðum og fleira í sama dúr mætti telja til. Að mínu mati snýst þetta miklu meira um hugmyndafræði og skoðanir heldur en raunverulega þörf. Fyrirliggjandi frumvarp um Hálendisþjóðgarð yrði vatn á myllu slíkra hugmynda og öflugt valdatæki til handa þessu fólki.

Meirihlutavald sveitarstjórna og skipulagsvald þeirra mun ekki duga langt til að standa gegn slíkum tilhneigingum til takmarkana. Ráðherra skipar formann stjórnar og ræður framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjóri ræður þjóðgarðsverði og þeir ráða svo starfsfólk í sameiningu. Aðkoma svæðisráða og stjórnar og þar með sveitarfélaganna að vali á fólkinu sem myndar þessa valdakeðju verður lítil og einungis í formi einhverskonar neitunarvalds gegnum samþykktir eða bókanir í stjórn.

Það verða þjóðgarðsverðir og starfsfólk þeirra sem munu hafa frumkvæðið og undirtökin. Þau munu hugsa upp og tína saman öll boðin og bönnin sem verða í Stjórnunar- og verndaráætlunum og skrifa frumdrög að þeim. Þekkt er hvaða forskot sá hefur sem heldur utan um ritun texta í stjórnunarskjölum. Svo kemur þetta til umræðu og afgreiðslu í svæðisráðum, þeir sem þar sitja þurfa að bregðast við því sem fyrir þá er lagt. Þannig má segja að sveitastjórnarfólkið hefur aðallega neitunarvald í raun.

Þar að auki á ráðherra að setja fjölmargar reglugerðir sem kveða nánar á um mjög margt varðandi útfærslu á stjórnkerfinu og ráðherra getur þannig sniðið stjórn og svæðisráðum frekar þröng box að starfa í.

Að mínu mati þyrfti að liggja mun ljósar fyrir hvernig þessar reglugerðir yrðu útfærðar til að þeir sem taka ákvörðun um frumvarpið viti hvað er í vændum, rétt eins og lofað var í upphafi.

9. Skilgreining á útivist í frumvarpinu.

Í 4. lið 3. greinar er kveðið á um skyldur þjóðgarðsins um að almenningur geti notið útivistar innan hans í sátt við náttúru. Í greinargerð með frumvarpinu er eftirfarandi texti sem skýrir þetta betur: „Hestaferðir á fornum reiðleiðum, gönguferðir um óbyggðir, smölun, sportveiði, skíðaiðkun, náttúruhlaup og hjólreiðar eru dæmi um ólík form nýtingar almannaréttarins og útivistar sem vel getur stutt við markmið þjóðgarðsins ef rétt er að málum staðið.“ Í þessari ítarlegu upptalningu er hvergi minnst á vélknúna útivist á borð við jeppaferðir eða vélsleðaferðir. Á Hálendisþjóðgarður að vera svo „fínn og penn“ að þar megi ekkert vélknúið vera ? Er þetta úthugsuð leið til að gera þessum hóp erfitt fyrir síðar ? Hafa þarf í huga að aðstæður eru þannig á hálendi Íslands að óhjákvæmilegt er að nýta vélknúin tæki til að komast um. Samhliða hefur skapast hefð fyrir upplifunarferðum með aðstoð vélknúninna farartækja, dæmi um það eru jeppa- og vélsleðaferðir. Frelsi til slíkrar útivistar á hálendinu hefur gefið af sér nýja ferðatækni þar sem almenningur hefur yfir að ráða bæði þekkingu, færni og farartækjum til að komast um allt okkar harðbýla land, allt árið um kring. Það er ekki sjálfsagt mál og í sjálfu sér mikil auðlind sem hefur aukið hér búsetuöryggi svo að um munar. Björgunarsveitir nýta nú þessa ferðatækni ásamt veitufyrirtækjum og jafnvel Vatnajökulsþjóðgarður nýtir þessa ferðatækni okkur öllum til hagsbóta. Norðmenn þurftu að kaupa þessa ferðatækni af Íslendingum gegnum íslenskt fyrirtæki til að heimavarnarliðið þeirra gæti komist um þeirra eigið land. Enda bönnuðu þeir það sem við köllum ferðafrelsi fyrir mörgum áratugum. Ég hef mætt því viðhorfi innan stjórnkerfis Vatnajökulsþjóðgarðs að ferðalög þar sem akstur á jeppum er sjálf

upplifunin sé ekki útivist en hef náð að verjast því. Með þessum lögum verður það mun erfiðara og í raun er verið að undanskilja vélknúna útivist frá því að falla undir lögboðnar skyldur Hálendisþjóðgarðs til útivistar. Takist það munu lögin um Hálendisþjóðgarð kæfa þessa framþróun í ferðatækni, þróun sem er enn í gangi. Þessu þarf að breyta.

10.Hefðbundnar nytjar í frumvarpinu.

Í grein 22 um „Hefðbundnar nytjar“ er eftirfarandi texti: „Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði“

Athygli vekur að nýting ferðamanna og útivistarfólks á ferðaleiðum er ekki talin til hefðbundinna nytja og í rauninni er hvergi í frumvarpinu gert ráð fyrir þessu formi nýtingar. Nauðsynlegt er að áratuga hefð fyrir akstri eftir ferðaleiðum verði á einhvern hátt viðurkennd í lögum um Hálendisþjóðgarð. Á vettvangi Vatnajökulsþjóðgarðs hefur þessi réttur verið óljós og það hefur gert útivistarfólki erfitt fyrir við að verja slíka leiðir. Sem dæmi má nefna hefðbundna ferðaleið meðfram vestanverðum Vatnajökli eða svonefnda Bárðargötu. Hún var rofin með lokuninni á Vonarskarði. Með því að tryggja ekki einhverskonar nýtingar- eða hefðarétt á svona ferðaleiðum í lögum um Hálendisþjóðgarð er í rauninni verið að rétta þeim sem vilja loka sem mestu af hálendinu fyrir vélknúinni umferð vopn í hendurnar og það er ekki ásættanlegt.

11.Tilnefning fulltrúa útivistarfólks í umdæmisráð og stjórn.

Í umdæmisráðum eru aðrir en sveitarstjórnarmenn skipaðir þannig: „Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: útivistarsamtökum, umhverfisverndarsamtökum og Bændasamtökum Íslands, tilnefndur úr hópi nytjaréttarhafa á viðkomandi rekstrarsvæði, og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á viðkomandi svæði og Samtökum ferðaþjónustunnar.“

Í stjórn eru fulltrúar hagsmunaaðila skipaðir þannig: „Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: útivistarsamtökum, umhverfisverndarsamtökum, Bændasamtökum Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins og Samtökum ferðaþjónustunnar. „

Í þessum tilnefningum eru SAMUT (Samtök útivistarfélaga) ekki nefnd á nafn með stórum upphafsstaf eins og bæði Bændasamtök Íslands og Samtök Ferðaþjónustunnar. Í staðinn er notað samheiti á sama hátt og með náttúruverndarsamtök.

Hingað til hefur SAMUT staðið að tilnefningu fulltrúa útivistarfólks en fyrir liggur að ráðherra vill að ferðaþjónustufyrirtæki sem hafa milljarðahagsmuni af atvinnustarfsemi á hálendinu komi einnig að þessari tilnefningu. Nauðsynlegt er að fulltrúar útivistarfólks verði ekki tilnefndir af aðilum með slíka hagsmuni undir innan þjóðgarðsins og þess vegna er nauðsynlegt að SAMUT verði tilgreint í lögunum eða að fundin verði viðunandi lausn fyrir útivistarfólk. Fari svo illa að frumvarpið verði samþykkt án þess að þetta málefni verði leyst munu strax koma upp mjög harðar deilur milli SAMUT og þessara ferðaþjónustuaðila um tilnefningu fulltrúa útivistarfólks í stjórnkerfið og það væri ekki gæfuleg byrjun fyrir Hálendisþjóðgarð. Nær væri að taka tíma til að leysa svo málefni áður.

12.Eignarnámsákvæði í frumvarpinu

Í Vatnajökulsþjóðgarði hefur verið talsverður óvissa og jafnvel styrr um nokkra skála á vegum félagasamtaka, ferðaþjónustuaðila og einstaklinga. Eigendur annara skála eru uggandi um sína framtíð. Í frumvarpinu eru ákvæði um eignarnám og fleira sem virðast gefa þjóðgarðinum algjör undirtök verði vilji til þess að bola slíkum aðilum frá og yfirtaka eignir þeirra.

13.Forvirkar rannsóknarheimildir í Hálendisþjóðgarði.

Landvörðum og þjóðgarðsvörðum eru færðar miklar heimildir til að vísa fólki út af 30% landsins. Þeir virðast mega beita forvirkum rannsóknum langt umfram það sem lögregla fær. Heimildirnar minna á vald heimila, fyrirtækja og stofnana til að vísa fólki út af eign eða athafnasvæði. Hliðstæður gætu verið verslunarmiðstöðvar eða flugvellir. Slíkar heimildir til að vísa fólki af 30% landsins eru alvarleg aðför að almannarétti.

14.Gjaldtaka í Hálendisþjóðgarði.

Í 25. gr. segir: „Þjóðgarðsverðir og landverðir annast eftirlit á sínu svæði .....“

Í 32. gr. segir: „Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs .....“.

Aftar í sömu grein er þetta: „Gjöld samkvæmt ákvæði þessu renna til Hálendisþjóðgarðs og skal ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum“

Þar sem „eftirlit með dvalargestum“ er talið upp sem dæmi um kostnað sem réttlæti gjaldtöku þýðir þetta að heimilt er að ákveða gjald fyrir landvörslu. Landvarsla verður til staðar í öllum þjóðgarðinum og það verður varla gert nema innheimta gjaldið af öllum sem fara inn fyrir þjóðgarðsmörk. Reynslan sýnir okkur að ef heimildin til gjaldtöku er fyrir hendi, þá verður hún nýtt. Þar með þyrfti útivistarfólk að greiða gjald til að fara inn á 30% landsins sem er alvarleg aðför að almannarétti og ekki ásættanlegt.

Í 32. gr. segir einnig: „Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka álendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.“

Samkvæmt þessu er þjóðgarðinum heimilt að ákveða að láta alla sem gista innan þjóðgarðsins greiða „sérstakt gjald“ og ég skil orðalagið þannig að það er ekki háð því að mæta kostnaði vegna tiltekinnar þjónustu. Þarna er opnað á að innheimta einhverskonar gistináttagjald. Þarna geta þeir sem tjalda á víðavangi, gista í skálum í þjóðgarðinum eða sofa veðurtepptir í bílum yfir nótt lent í því að greiða gjald bara fyrir það eitt að sofa í þjóðgarði. Þetta er með öllu óásættanlegt.

15.Fleiri athugasemdir við frumvarpið.

Mögulegt er að gera fjölmargar athugasemdir til viðbótar og í stað þess að fara yfir allar greinar frumvarpsins vek ég athygli á margar ítarlegar og vandaðar umsagnir hafa borist með málefnalegri gagnrýni sem hægt er að taka undir.

16.Lokaorð.

Stór vandi við þjóðgarða hefur verið öfgar og valdbeiting umfram meðalhóf. Ef okkur tekst að koma böndum á þessi atriði myndi þjóðin fylkja sér bakvið þetta annars fallega verndunar- og stjórnunarform. Því miður er frumvarpið um Hálendisþjóðgarð ávísun á að öfgar nái að blómstra og mikið vald er fært til fólks sem hefur sýnt í verki að það fer illa með valdið og það kemur illa niður á almannaréttinum. Dæmi frá VJÞ tala þar sínu máli. Á meðan okkur tekst ekki betur til verður mikil andstaða framundan við stækkun og stofnun þjóðgarða.

Ég legg til að frumvarpið verði ekki afgreitt nú heldur staldrað við og umræðan nú notuð til að vinna málið betur. Þjóðgarður verður aldrei alvöru nema þjóðin fylki sér öll á bakvið hann.

Reykjavík 1.2.2021

Snorri Ingimarsson

Rafmagnsverkfræðingur og tölvunarfræðingur

SNÆLAND GRÍMSSON

Alþingi
Nefndasvið
Austurstæti 8-10
101 Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

31 janúar 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð (369. mál)

Í frumvarpi til laga um hálendisþjóðgarð er lagt til að ráðherra verði heimilt að friðlýsa landsvæði á miðhálendinu sem þjóðgarð (Hálendisþjóðgarður) sem mun ná yfir um 30% af flatarmáli landsins, eða um 30.000 ferkílómetra svæðis.

Markmið frumvarpsins er að vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, víðerni, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar og tryggja tilvist heildstæðra vistkerfa og náttúrulegra ferla; að gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningar og sögu þjóðgarðsins.

Snæland Grímsson ehf vill koma á framfæri við umhverfis- og samgöngunefnd og aðrar nefndir og aðila sem að málinu koma eftirfarandi athugasemd:

Við hjá Snæland erum sammála markmiði frumvarpsins að vernda náttúru landsins, enda fjöregg ferðaþjónustu á Íslandi.

Við óttast að hálendisþjóðgarðurinn verði þunglamlegt, dýrt skrifræðis og eftirlitsbákn sem setur skoður við ferðaþjónustu og atvinnustarfsemi á öllu hálendinu með tiheyrandi kostnaði, íþyngjandi kröfum og lokunum svæða án allrar samvinnu og rökstuðnings.

Við teljum að árlegur rekstrarkostnaður þjóðgarðisins sér verulega vanáætlaður og gera megi ráð fyrir að reynt verði að ná í tekjur til rekstarar með íþyngjandi gjöldum og ýmiskonar leyfissölu auk annars ófyrirséðs kostnaðar sem lagður verður á ferðaþjónustuaðila, sem mega síst við því núna í þessu árferði.

Við telum að stofnun hálendisþjóðgarðs sé algjörlega ótímabær og að engin slík neyð sé í náttúruvernd á hálendinu sem kalli á svona gríðarstóran þjóðgarð og allt of margar eyður séu í frumvarpinu þegar kemur að útskýringu á kostnaði og leyfum fyrir ferðaþjónustuaðila til að starfa innan þessa stærsta þjóðgarðs Evrópu.

Virðingarfyllst

Fh. Snæland Grímsson ehf
Hallgrímur Lárusson
Framkvæmdastjóri og eigandi

STYKKISHÓLMSBÆR

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
150 Reykjavík

Stykkishólmi. 29.01.2021

Á 395. fundi bæjarstjórnar Stykkishólmsbæjar 28. janúar 2021 var tekið fyrir neðangreint erindi.

Umsögn Stykkishólmsbæjar um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.
Lagt fram erindi Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur sem, fyrir hönd umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, sendir til umsagnar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Þess er óskað að undirrituð umsögn berist eigi síðar en 1. febrúar 2021.

Bæjarráð vísaði málinu til bæjarstjórnar.

Afgreiðsla bæjarstjórnar:

Stykkishólmsbær telur mikilvægt að standa vörð um hálendi Íslands og er þjóðgarður ein leið til þess að tryggja skipulagða umgjörð um verndun hálendisins. Stykkishólmsbær vill í því samhengi benda á Þjóðgarðinn Snæfellsjökull sem dæmi um vel heppnaðan þjóðgarð sem almenn ánægja ríki um. Stykkishólmsbær leggur áherslu á að við stofnun þjóðgarða ríki almenn sátt við sveitarfélög og íbúa sem hagsmuna hafa að gæta. Stykkishólmsbær hvetur Alþingi til að vinna málið áfram með það að markmiði að ná sem mestri sátt við íbúa og sveitarfélög, enda er það grunn forsenda stofnunar þjóðgarða.

Þetta tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst,

Jakob Björgvin Jakobsson

Jakob Björgvin Jakobsson,
bæjarstjóri.

BÆJARSKRIFSTOFAN STYKKISHÓLMI

SUNN Samtök um náttúruvernd á Norðurlandi

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

31. janúar 2021

Umsögn vegna frumvarps til laga um Hálendisþjóðgarð.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir samtökunum til umsagnar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál. þann 14. janúar 2020. Eftirfarandi er umsögn samtakanna.

Almennt

Samtök um náttúruvernd á Norðurlandi (SUNN) fagna áformum um Þjóðgarð á miðhálendi Íslands. Væri þjóðgarður á hálendinu kjörið tækifæri fyrir okkur sem þjóð að vernda loksins ein stærstu samfelldu víðerni Evrópu, einstök vistkerfi og einstakar jarðmyndanir og um leið fræða fólk um mikilvægi náttúruverndar og um náttúruna almennt.

Samtökin furða sig þó á því að fallið var í bili frá því að leggja fram frumvarp um að stofna til stofnunar þjóðgarða og friðlýstra svæða. Náttúruvernd á Íslandi þarf sterka stofnun með sameiginlega rödd til að berjast á móti skammtímahagsmunum einstakra aðila og lukkuriddara. Einkennilegt er að það séu þrjár stofnanir í litlu landi sem sjá um friðlýst svæði, þannig er þekking allt of dreifð, fjármunir fara til spillis og svæðum nálægt hverju öðru er sinnt af sitthvorri stofnununni með mismunandi áherslur. Þó að stofnanirnar vinni að einhverju leyti saman þá er þetta fyrirkomulag klárlega vitleysa og ætti ekki að þekkjast í landi sem stærir sig af náttúru sinni en um leið af þjóðlegum gildum sem og lítilli yfirbyggingu hins opinbera.

Almennt vantar í lögin hvernig vernda eigi víðerni og náttúruna framar því sem er í lögum um náttúruvernd. Stjórnunar- og verndaráætlunin þarf að geta byggt á einhverju sem er í lögum og því þarf frekari náttúruverndarheimildir í lögin. Látum þetta frumvarp ekki verða enn eitt hálfkákið.

Í frumvarpið vantar klausu um sértekjur og framlag frá ríkissjóði. En tryggt skal að sértekjur, sem eru ekki vegna veittrar þjónustu, renni til þjóðgarðsins og verði notaðar til fræðslu innan þjóðgarðsins. Almennur rekstur og framkvæmdir skulu fjármagnaðar af ríkissjóði.

Athugsemdir við einstaka greinar

2. gr.
Ekki er búið að klára þjóðlendumál. Fáar þjóðlendur hafa formlega verið stofnaðar í fasteignaskrá og því er viss brotalöm þar. Tryggja þarf að þegar dæmt er um nýjar þjóðlendur og áfrýjunarfrestur liðinn þá verði þær sjálfkrafa hluti af þjóðgarðinum án breytinga á reglugerð.

3. gr.
10. liður
Óljóst er í frumvarpsdrögunum hvernig ná eigi þessu fram. Ef hér er einungis verið að meina setu fulltrúa félaga í umdæmisráðum og stjórn, þá er það ekki nóg. Samstarf við almenning oft í gegnum félög er grundvöllur þjóðgarðsins og ætti að vera sterkar í frumvarpsdrögunum hvernig því skal háttað.

5. gr.
Huga þarf hér hvernig þessi grein og 3. gr. laga 58/1998 um þjóðlendur tala saman. Margt í lögum um Þjóðlendur stangast á við frumvarpsdrögin.

6. gr.
Hér ætti auðvitað að standa að Hálendisþjóðgarður sé hluti af stofnun þjóðgarða og friðlýstra svæða. Sú stofnun fer með stjórnun allra friðlýstra svæða á íslandi en sérlög um hvert svæði halda sér.

7. gr.
Nauðsynlegt er að forstjórinn hafi þekkingu á náttúruvernd, jafnvel menntun á því sviði og hafi farsælan stjórnunarferil. Einnig vantar að stjórn geri tillögu til ráðherra að skipun forstjóra. Ráðherra má ekki vera sá aðili sem velur forstjóra. Sérstaklega ef það verður þannig að skipun hans sé þvert á vilja stjórnar.

8. gr.
Alltof flókið fyrirkomulag. Fundir verða of margir og alltof langir. 5 stjórnarmeðlimir er hámark. 1 formaður skipaður af ráðherra 1 varaformaður skipaður sameiginlega af sveitarfélögum sem hafa skipulagsskyldu innan þjóðgarðs, 1 frá umhverfis og náttúruverndarsamtökum, 1 frá útivistarsamtökum og 1 sem er kosinn af almenningi og býður sig fram í gegnum island.is. Einnig fá formenn svæðisráða að sitja liði sem viðkoma þeirra rekstrarsvæði, og hafa kynningarskyldu á málefnum svæðisráðs. Fulltrúar svæðisráða hafa ekki atkvæðisrétt og skulu ekki sitja allan fundinn nema ef hann er haldinn sérstaklega á því rekstrarsvæði.

9. gr.
Hér vantar sem sérlið að stjórn geri tillögu um ráðningu forstjóra til ráðherra.

10. gr.
Ef sumir stjórnarmenn eru ekki að vinna að 3. gr. þessa frumvarps ætti að vera heimild að fella skipun þeirra stjórnarmanna úr gildi. Ekki bara allrar stjórnarinnar.

11. gr.
Sjá athugasemd við 8. gr.
Hefur fulltrúi Minjastofnunar atkvæðisrétt? Hví er ekki fulltrúi Náttúrufræðistofnunar á fundum þegar rætt er um náttúruminjar? Þær eru hvor um sig fagstofnanir á sínu sviði og ættu því báðar að koma að borðinu.

12. gr.
Á umdæmisráð ekki að gera tillögu um ráðningu Þjóðgarðsvarða?

14. gr.
Viðbót er feitletruð „Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, **verndun upplifunar,** not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum. Þá skal stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins."

Viðbót við frumvarpsgreinina:
Stjórnunar- og verndaráætlun skal vera öllum almenningi aðgengileg á sýnilegan máta á landupplýsingavefsjá. Þá skulu þau gögn og þær þekjur sem sýnd eru á vefsjánni vera aðgengileg öllum til niðurhals og endurnota.
Stjórnunar og verndaráætlun skal fylgja Aðal- og svæðisskipulagi sveitarfélaga sem og landsskipulagsstefnu.

17. gr.
Hér er fjallað sérstaklega um vegagerð og rask vegna hennar. Þarna mætti þó bæta við að hanna skal sér staðla fyrir vegagerð innan Hálendisþjóðgarðs þar sem náttúran nýtur alls vafa. Það skiptir nefnilega máli hvernig vegir eru lagðir og staðlar Vegagerðarinnar eru síst til þess fallnir að falla vel inn í umhverfið. Bæta mætti inn þar sem það hentar að allir vegir innan þjóðgarðs séu í veghaldi Vegagerðarinnar.

18. gr.
Hér vantar að taka fram að fyrirmæli starfsmanna skulu byggja á reglum, stjórnunar- og verndaráætlun eða lögum. Gestum skal ekki vera skylt að hlíta öllum fyrirmælum sem eiga sér enga stoð í reglum.

21. gr.
Hér er talað um að birta skal lokun með áberandi hætti í fréttamiðlum og á vefsvæði þjóðgarðsins. Nú er algjör óþarfi að setja kvöð á þjóðgarðinn að kaupa auglýsingu í dagblöðum og skrítið að krefjast þess að þjóðgarðurinn borgi í vefauglýsingu sem skv. auglýsingaáætlun fjölmiðla birtist bara í sum skiptin sem vefsíðan er heimsótt nema borgað sé þeim mun hærra gjald. Ekki er líka víst um að fjölmiðlar séu tilbúnir að birta fréttatilkynningu. Hér ætti að vera nóg að birta á vefsíðu þjóðgarðsins sem og að senda ábendingu á forsvarsmenn þeirra fyrirtækja sem eru með atvinnustarfsemi á svæðinu í gegnum island.is

23. gr.
Samtökin eru mótfallin því að þeir virkjunarkostir sem eru innan marka fyrirhugaðs þjóðgarðs séu áfram metnir.

Hér er einnig talað um að heimilt sé að meta áfram virkjunarkosti og ef þeir fara í orkunýtingarflokk þá er heimilt að gera ráð fyrir viðkomandi virkjun á jaðarsvæði þjóðgarðs. Er þjóðgarðurinn þá að fara að minnka og er það orðið að jaðarsvæði? Eða má þetta vera innan þjóðgarðs? Það virðist ekki vera miðað við næstu málsgrein.

25. gr.
Er einum þjóðgarðsverði heimilt að loka öllum Hálendisþjóðgarði? Er ekki aðeins of vel í lagt?

27. gr.
SUNN leggur til að þessi eftirfarandi hluti verður tekinn út. Hvaða stjórnvald er til þess bært að meta það hvort eitthvað sé ósanngjarnt eða ekki. Augljóst er að ef aðili veldur skemmdum og er brotlegur innan þjóðgarðs þá skal sá aðili sjá algerlega um að bæta þær skemmdir og á náttúran að fá að njóta vafans. Sektir lögreglu meta líka t.d. ekki stöðu viðkomandi.

> *„Krafa um úrbætur má ekki vera ósanngjörn með tilliti til kostnaðar, eðlis og umfangs tjónsins og stöðu og sakar hins brotlega.“*

28. gr.
Stjórn leggur til að eftirfarandi setning: „Hálendisþjóðgarði er heimilt að stöðva tafarlaust framkvæmd eða athöfn í Hálendisþjóðgarði“ orðist svona: „Hálendisþjóðgarði er skylt að stöðva tafarlaust framkvæmd eða athöfn í Hálendisþjóðgarði“

31. gr.
Getur liður 3 ekki einnig innihaldið lið 4?

Um ákvæði til bráðabirgða.
Lögin eiga að taka gildi 1. maí. En reglugerð um Hálendisþjóðgarð á ekki að taka gildi fyrr en 1. sept. Samt á að leggja niður stöðu framkvæmdastjóra Vatnajökulsþjóðgarðs þegar lögin taka gildi. Er ætlunin að framkvæmdastjóri Hálendisþjóðgarðs stjórni Vatnajökulsþjóðgarði áður en Hálendisþjóðgarður verður formlega til eða á Vatnajökulsþjóðgarði að vera stjórnað af stjórn í millitíðinni?

Hvað verður einnig um stjórn og svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs þennan tíma sem hvorugur þjóðgarðurinn er formlega til, nema Vatnajökulsþjóðgarður með reglugerð sem hefur enga stoð í lögum, því lögin hafa fallið úr gildi, nema með klausu um það í þessum lögum? Ekki er víst að ákvæði í reglugerð Vatnajökulsþjóðgarðs standist lög eftir að frumvarpsdrögin um Hálendisþjóðgarð hafa fengið þinglega meðferð.

Hvað um starfsfólk Umhverfisstofnunar sem starfar fyrir svæði innan Hálendisþjóðgarðs, hefur það ekki forgang í störf þjóðgarðsins?

Fyrir hönd Stjórnar SUNN
Sævar Þór Halldórsson, varaformaður
sunn@sunn.is

Svalbarðseyri 28.01.2021

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

Efni: Umsögn sveitarstjórnar Svalbarðsstrandarhrepps vegna máls nr. 317/2019, frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð. Sveitarstjórn tók málið til umfjöllunar á 62. fundi sínum 25. janúar 2021

Sveitarstjórn Svalbarðsstrandarhrepps leggur hér fram umsögn við frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, sbr. kynningu málsins í samráðsgátt stjórnvalda.

Sveitarstjórn Svalbarðsstrandarhrepps tekur undir þau markmið sem sett eru fram í 3. gr. frumvarpsins, þar sem meðal annars er lögð áhersla á verndun náttúru og sögu miðhálendis, aðgengi almennings bætt, rannsóknir efldar og samstarf aukið og eflt.

Um leið og sveitarstjórn Svalbarðsstrandarhrepps lýsir yfir stuðningi við verndun náttúru hálendis Íslands telur sveitarstjórn óásættanlegt að skipulagsvald sveitarfélaga verði fellt niður á þjóðgarðssvæðinu og þessi vinna fari í gegnum miðlæga stofnun ríkis með takmarkaða tengingu við sveitarfélög og íbúa. Sveitarstjórn hefur efasemdir um það fyrirkomulag að einum aðila sé afhent vald til þess að taka ákvarðanir og veita starfsleyfi sem mögulega geta verið þvert gegn vilja og andstætt ákvörðunum lýðræðislega kjörinna fulltrúa sveitarfélaga. Þau markmið

sem fram koma í 3.gr. frumvarpsins um stofnun miðhálendisþjóðgarðs kalla á víðtækt samráð og undirbúning á lýðræðislegum vettvangi, fjármögnunaráætlun og að fjármögnun þegar friðlýstra svæða sé tryggð. Ótímabært er að fella niður ráðstöfunarrétt sveitarfélaga og markaðar tekjur þjóðlenda innan hvers sveitarfélags. Óvissa ríkir um fjármögnun Hálendisþjóðgarðs og mikilvægt að nýting fjármuna, áherslur og stefna í uppbyggingu og framkvæmd friðlýsingar sé lengra á veg komin um leið og samráð og víðtæk sátt sé um setningu reglugerða við stofnun og rekstur Hálendisþjóðgarðs.

Sveitarstjórn Svalbarðsstrandarhrepps hefur efasemdir um það fyrirkomulag sem kynnt er í frumvarpinu, stjórnsýsla getur orðið þung og seinvirk og ekki liggi fyrir greining og samanburður á rekstri þjóðgarða annars vegar og þjóðlenda hins vegar. Rekstrarvandi núverandi þjóðgarða eykur ekki tiltrú sveitarstjórnar á því fyrirkomulagi að 40% af Íslandi fari undir slíkt rekstrarform. Sveitarstjórn Svalbarðsstrandarhrepps

Með kærri kveðju

Björg Erlingsdóttir

Sveitarstjóri Svalbarðsstrandarhrepps

Mál nr. 369. Hálendisþjóðgarður

Ég undirrituð fagna heilshugar frumvarpi Umhverfisráðherra um Hálendisþjóðgarð og ber þá von í brjósti að hún verði samþykkt.
Það er mál til komið að við Íslendingar áttum okkur á hversu dýrmæta og gjöfula náttúru við eigum og gerum allt sem í okkar valdi stendur til að vernda hana, ekki bara fyrir okkur heldur ekki síður fyrir komandi kynslóðir. Nú er kominn tími til að við spyrjum hvað við getum gert fyrir náttúrun en ekki hvað getur náttúran gert fyrir okkur.

Ég tel að þjóðgarður á hálendinu sé mikilvægur:

til að vernda þá dýrmætu auðlind sem við eigum í stórbrotinni náttúru Íslands.
til að halda utan um hvernig við umgöngumst hálendið,
til að sporna við að virkjað verði hömlulítið (styð umhverfisráðherra heilshugar í að stoppa allar virkjanir innan þjóðgarðsins).
til að hafa umsjón með ferðamönnum á hálendinu
til að setja reglur um hvernig við umgöngumst hálendið
til að vernda hálendið fyrir komandi kynslóðir
til að efla ferðaþjónustu á hálendinu undir eftirliti
til að skipuleggja betur lausagöngu fjár og sjá til þess að landið verði sjálfbært.

Mér finnst skynsamlegt að gjald verði tekið af ferðamönnum þegar þeir koma inn í landið til að standa straum af kostnaði og viðhaldi þjóðgarðsins.

Mér líst mjög vel á hvernig áætlað er að skipta þjóðgarðinum í svæði og að sveitarfélög í kringum landið verði virk og hafi áhrif á sínu svæði. Það getur virkað mjög vel fyrir sveitarfélögin til að efla ferðaþjónustu og koma með eigin hugmyndir á sínu umráðasvæði.

Að lokum vona ég að þingheimur sé nægilega framsýnn til að samþykkja þetta löngu tímabæra frumvarp.
Eftir hverju erum við að bíða?

Virðingarfyllst,

Sveinbjörg Vilhjálmsdóttir,
Garðabæ 30.01 2021

Hálendisþjóðgarður
369. mál, lagafrumvarp

Undirritaður telur að með stjórnunar- og verndaráætlunum þjóðgarða sé of langt gengið í því að takmarka skipulagsvald sveitarfélaga. Þar er gert ráð fyrir því að félagasamtök og aðrir utanaðkomandi aðilar geti tekið bindandi skipulagsákvarðanir innan sveitarfélags þó svo að fulltrúar viðkomandi sveitarfélags leggist gegn því. Auk þess er í grunninn verið að skerða almannaréttinn á hálendinu.
Þá er það algjört ábyrgaðr leysi að ætla að koma í gegn frumvarpinu um þjóðgarðinn án þess að fyrir liggi fyrir áætlun um stofnkostnað, rekstur, tekjur og gjöld.

Reynsla af rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs hefur ekki verið góð eins og skýrsla gerð af Ríkisendurskoðun gerði þar sem tekin var út starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs. Enda er það svo að starfsemi þjóðgarðsins hefur verið vanfjármögnuð og ekki hefur verið staðið við loforð um uppbyggingu hans sem fylgja áttu í kjölfar stofnunar hans. Ekkert gefur tilefni til að áætla að starfsemi Hálendisþjóðgarðs verði með öðrum hætti. Fyrsta verkefnið ætti að vera að koma rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs í viðunandi horf og það að bæta hálendisþjóðgarði við þau verkefni sem fyrir liggja í Vatnajökulsþjóðgarði er ávísun á stórslys.

Virðingarfyllst
Sveinn Kristján Ingimarsson

Sveitarfélagið
ÁRBORG

Selfossi, 22. janúar 2021
2012124

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
105 Reykjavík

Efni: Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Á 31. fundi bæjarstjórnar Árborgar þann 21. janúar sl. var tekið undir bókun bæjarráðs Árborgar frá 14. janúar sl.vegna erindis frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þar sem óskað var eftir umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Eftirfarandi var bókað:

Bæjarráð Svf. Árborgar telur að frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð sé ekki tilbúið til afgreiðslu eins og það liggur fyrir nú. Hér er um að ræða stórt og viðamikið mál sem þarfnast mun meira samráðs svo tímabært sé að taka ákvörðun um stofnun þjóðgarðs á hálendinu.

Bæjarráð telur ekki ásættanlegt að skipulagsvald sveitarfélaga skerðist, enda eitt öflugasta verkfæri sveitarfélaga og íbúa þeirra til þess að hafa áhrif á þróun byggðar og landnotkun. Með tilliti til aðkomu sveitarfélaganna að málefnum miðhálendisins, þekkingar þeirra og nálægðar, þjónar það ekki hagsmunum sveitarfélaganna að fella 30-40% af landinu öllu undir miðstýringarvald ríkisins.

Bæjarráð óttast að verði frumvarpið að lögum muni skipulagsvaldið í raun flytjast yfir til stjórnar Þjóðgarðsstofnunar, sem þá kemur til með að stýra og fjalla um þætti eins og landnýtingu og mannvirkjagerð, auk annara innviða, án aðkomu sveitarfélaga.

Ennfremur telur bæjarráð að heppilegra hefði verið að stofna til samtals við einstök sveitarfélög varðandi frekari þörf á vernd hálendisins. Ef sú leið hefði verið valin væri auðveldara að meta kosti og galla einstakra friðlýsingarmöguleika eða útfærslur þjóðgarðs á hluta umrædds svæðis.

Bæjarráð telur einnig mikla óvissu ríkja um fjármögnun verkefnisins og því raunveruleg hætta á að ekki takist að byggja upp innviði þjóðgarðsins svo sómi sé að.

Bæjarráð Svf. Árborgar leggst því gegn fyrirliggjandi frumvarpi um Hálendisþjóðgarð.

Forseti bæjarstjórnar Árborgar lagði til að bæjarstjórn tæki undir bókun bæjarráðs -Umsögn-frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál og var það samþykkt samhljóða.

Virðingarfyllst,
Ellen Mjöll Magnúsd. Hlíðberg
þjónustufulltrúi

Ráðhúsi Árborgar - Austurvegi 2 - IS-800 Selfoss
Sími +354 480 1900 - Fax +354 480 1901
Kennitala 650598-2029
radhus@arborg.is - www.arborg.is

Sveitarfélagið
ÁRBORG

Selfossi, 18. janúar 2021
2012124

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
105 Reykjavík

Efni: Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Á fundi bæjarráðs Árborgar 14. janúar sl. var tekið fyrir erindi frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þar sem óskað var eftir umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Eftirfarandi var bókað:

Bæjarráð Svf. Árborgar telur að frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð sé ekki tilbúið til afgreiðslu eins og það liggur fyrir nú. Hér er um að ræða stórt og viðamikið mál sem þarfnast mun meira samráðs svo tímabært sé að taka ákvörðun um stofnun þjóðgarðs á hálendinu.

Bæjarráð telur ekki ásættanlegt að skipulagsvald sveitarfélaga skerðist, enda eitt öflugasta verkfæri sveitarfélaga og íbúa þeirra til þess að hafa áhrif á þróun byggðar og landnotkun. Með tilliti til aðkomu sveitarfélaganna að málefnum miðhálendisins, þekkingar þeirra og nálægðar, þjónar það ekki hagsmunum sveitarfélaganna að fella 30-40% af landinu öllu undir miðstýringarvald ríkisins.

Bæjarráð óttast að verði frumvarpið að lögum muni skipulagsvaldið í raun flytjast yfir til stjórnar Þjóðgarðsstofnunar, sem þá kemur til með að stýra og fjalla um þætti eins og landnýtingu og mannvirkjagerð, auk annara innviða, án aðkomu sveitarfélaga.

Ennfremur telur bæjarráð að heppilegra hefði verið að stofna til samtals við einstök sveitarfélög varðandi frekari þörf á vernd hálendisins. Ef sú leið hefði verið valin væri auðveldara að meta kosti og galla einstakra friðlýsingarmöguleika eða útfærslur þjóðgarðs á hluta umræddss svæðis.

Bæjarráð telur einnig mikla óvissu ríkja um fjármögnun verkefnisins og því raunveruleg hætta á að ekki takist að byggja upp innviði þjóðgarðsins svo sómi sé að.

Bæjarráð Svf. Árborgar leggst því gegn fyrirliggjandi frumvarpi um Hálendisþjóðgarð.

Framangreint tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst,

Ellen Mjöll Magnúsd. Hlíðberg
Þjónustufulltrúi

Ráðhúsi Árborgar - Austurvegi 2 - IS-800 Selfoss
Sími +354 480 1900 - Fax +354 480 1901
Kennitala 650598-2029
radhus@arborg.is - www.arborg.is

Sveitarfélagið
HORNAFJÖRÐUR

HEILSUEFLANDI SAMFÉLAG
Sveitarfélagið Hornafjörður

Alþingi
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Hornafirði, 25. janúar 2021
nr. erindis 202012063 MÁ

Málefni: Umsögn um frumvarp um Hálendisþjóðgarð

Sveitarfélagið Hornafjörður hefur verið hluti af stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs frá stofnun hans. Þjóðgarðurinn hefur verið mikilvægur sveitarfélaginu hvað varðar aðdráttarafl ferðamanna, atvinnuuppbyggingu og byggðaþróun sem er í samræmi við markmið Vatnajökulsþjóðgarðs. Í dag er mikið samstarf milli þjóðgarðsins og sveitarfélagsins. Sveitarfélagið sendi inn umsögn við drög að frumvarpinu en frumvarpið hefur tekið breytingum frá þeim tíma t.d. er nú suðursvæði sambærilegt því sem nú er og því ber að fagna.

Sveitarfélagið hefur ávallt lagt mikla áherslu á að fulltrúar í svæðisráði séu í góðum tengslum við sveitarstjórn og hefur bæjarstjóri yfrleitt gengt formennsku. Það hefur stutt við starfsemi þjóðgarðsins og samstarf hans við sveitarfélagið. Sveitarfélagið ítrekar þó fyrri umsögn þess efnis að kostnaður af störfum umdæmisráða og þjóðgarðs komi af fjárheimildum Hálendisþjóðgarðs ekki frá viðkomandi sveitastjórnum.

Samkvæmt 9.gr er þjóðgarðsvörður ráðinn af forstjóra þjóðgarðsins. Sveitarfélagið telur mikilvægt að umdæmisráð fjalli um og komi að ráðningu þjóðgarðsvarða á sínu rekstrarsvæði.

Stjórnunar- og verndaráætlun
Stjórnunar- og verndaráætlun er mikilvægasta stjórntæki Hálendisþjóðgarðs. Í dag er kveðið á um að stjórnunar- og verndaráætlun skuli send til umsagnar til Náttúrufræðistofnunar og Umhverfisstofnunar. Sveitarfélagið Hornafjörður leggur áherslu á að hún verði einnig send til umsagnar hjá þeim sveitarfélögum sem við á þrátt fyrir aðkomu fulltrúa þeirra að umdæmisráðum áður en hún er auglýst til umsagnar, þannig verði tryggð betri aðkoma sveitarfélaga að skipulagi innan þjóðgarðs. Samkvæmt frumvarpinu hefur ráðherra vald til að gera breytingar á stjórnunar- og verndaráætlunáætlun telji hann að áætlunin fari í bága við lög þessi eða reglugerð um Hálendisþjóðgarð. Komi til þessa ætti að fjalla um hugsanlegar breytingar að nýju í umdæmisráði og stjórn þjóðgarðsins.

Vatnajökulsþjóðgarður - Hálendisþjóðgarður
Við stofnun Hálendisþjóðgarðs mun Vatnajökulsþjóðgarður renna inn í hann miðað við tillögur ráðherra. Nú er Vatnajökulsþjóðgarður á heimsminjaskrá UNESCO og hefur fengið mikla kynningu utan Íslands. Sveitarfélagið Hornafjörður hefur áhyggjur af því

að það muni bitna á þeirri kynningu og stöðu sem þjóðgarðurinn hefur í dag og leggur til að áfram verði svæðið kynnt sem Vatnajökulssvæði þjóðgarðsins. Einnig má benda á að nafnið Hálendisþjóðgarður er ekki lýsandi fyrir stóran hluta svæðisins sem nú tilheyrir Vatnajökulsþjóðgarði sem og önnur svæði sem samkvæmt frumvarpinu verða innan þjóðgarðs.

Fjármögnun þjóðgarðsins
Vatnajökulsþjóðgarður hefur lengi verið undirfjármagnaður og innviðir hans sveltir. Starfsemin hefur vaxið hratt á undanförnum árum og var fjöldi ferðamanna sem heimsótti t.a.m. Jökulsárlón og Skaftafell í kringum 700 og 820 þúsund manns á hvorum stað árið 2019. Langstærsti hluti sértekna Vatnajökulsþjóðgarðs verður til á Suðursvæði og leggur sveitarfélagið áherslu á að þær tekjur verði nýttar til uppbyggingar á svæðinu, enda veldur þessi mikli gestafjöldi álagi á göngustíga og aðra innviði. Búið er að vinna deiliskipulag á Jökulsárlóni og nú er unnið að breytingu á deiliskipulagi í Skaftafelli vegna aukinnar aðsóknar að svæðinu fyrir Covid. Það er mikilvægt að stofnun Hálendisþjóðgarðs skerði ekki það fjármagn sem sett er í uppbygginu og rekstur í Vatnajökulsþjóðgarði og hvetur Sveitarfélagið Hornafjörður Alþingi til að setja nægilegt fjármagn til uppbyggingar innviða sem verði unnin á faglegum forsendum með tilliti til náttúruverndar og umhverfis. Jafnframt er farið fram á að þjóðgarðurinn í samstarfi við Vegagerðina taki ábyrgð á aðkomuvegum að ferðamannastöðum í þjóðgarðinum.

Þá snýr 19.gr frumvarpsins að öryggi gesta. Það er mikilvægt að tryggja aðkomu björgunar- og sjúkrabíla að fjölförnum ferðamannastöðum innan þjóðgarðs og koma upp aðstöðu fyrir viðbragðsaðila þar sem langt er í næstu aðstoð.

Atvinnustarfsemi í þjóðgarði
Atvinnustarfsemi í Vatnajökulsþjóðgarði hefur vaxið hratt. Nú er verið að taka fyrstu skref að innleiðingu atvinnustefnu með gerð samninga við fyrirtæki sem skipuleggja jöklagöngur og íshellaferðir. Sú innleiðing hefur ekki gengið áfallalaust og er nú verið að slípa vinnulagið. Markmið Hálendisþjóðgarðs eru sambærileg núverandi markmiðum Vatnajökulsþjóðgarðs og tekur sveitarfélagið undir þau og ekki síst 5. markmiðið að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins. Sveitarfélagið Hornafjörður hefur lagt á það áherslu að heimilt verði að beita þessu markmiði við leyfisveitingar til styrkingar nærsvæðis í samræmi við markmið þjóðgarðsins. Til að svo geti orðið þarf að styrkja lagagrundvöll þess.

Stjórnkerfið og innviðir
Undirrituð hefur aðgang að umsögn frá stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs um frumvarpið. Þar er farið yfir stjórnkerfi þjóðgarðsins, sveitarfélagið tekur undir þau sjónarmið sem þar koma fram er varðar það að ferli ákvarðannatöku séu sem allra skýrust strax í upphafi þannig að stjórnkerfið hafi burði til að taka á erfiðum álitamálum. Sveitarfélagið Hornafjörður leggur til að fulltrúar sveitarfélaganna kjósi formann og varaformann umdæmisráðs úr sínum hópi og formaður sitji í stjórn þjóðgarðsins fyrir hönd umdæmissins.

Samkvæmt frumvarpinu eru nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar innan þjóðgarðs sem veldur áhyggjum af raforkuflutningum milli landshluta. Ekki er boðlegt að aukið verði frekar á mannvirki dreifingar raforku í byggð meðfram suðausturströndinni sem

spillir upplifun og ásýnd stórbrotinnar náttúru sem tilheyrir m.a. Vatnajökulsþjóðgarði og er á heimsminjaskrá Unesco.

Ágreiningur er um stærð fyrirhugaðs þjóðgarðs og hvetur sveitarfélagið til þess að þjóðgarður sé myndaður um þau svæði sem sátt er um en ekki sé farið í landnám þar sem andstaða er við málið. Það er von sveitarfélagsins að breytingar verði gerðar á frumvarpinu í þá átt að umfang þjóðgarðsins sé minnkað á þann veg að ekki sé sett undir land í óþökk sveitarfélaga sem fara með umsjón svæðisins. Frekar sé farið hægar og unnið í sátt og samvinnu við hlutaðeigandi aðila. Með þeirri nálgun er líklegra að sátt náist og þjóðin upplifi þjóðgarðinn sem sína eign en ekki valdbeitingu ríkisins.

Virðingarfyllst, f.h. Sveitarfélagsins Hornafjarðar

Matthildur Ásmundardóttir, bæjarstjóri

Skagafjörður
Ráðhúsinu. Skagfirðingabraut 21 • 550 Sauðárkróki • S: 455 6000 • Netf.: skagafjordur@skagafjordur.is • Kt.: 5506982349

Alþingi
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Skagafjörður, 21. janúar 2021
nr. erindis 2012134 SIS

Á 949. fundi byggðarráðs Sveitarfélagsins Skagafjarðar þann 20. janúar 2021 var tekið fyrir neðangreint erindi.

Umsagnarbeiðni; frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Svofelld bókun var gerð:

Lagður fram tölvupóstur dagsettur 11. desember 2020 frá nefndasviði Alþingis þar sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir til umsagnar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál. Umsagnarfrestur er til 1. febrúar 2021.
Byggðarráð Sveitarfélagsins Skagafjarðar leggst gegn samþykkt frumvarpsins. Um afstöðu sveitarfélagsins er vísað til fyrri athugasemda sveitarfélagsins vegna málsins, síðast með sameiginlegri umsögn fjögurra sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, við frumvarpsdrögin í janúar 2020. Frumvarpið gerir sem fyrr ráð fyrir stofnun þjóðgarðs án samþykkis hlutaðeigandi sveitarfélaga. Tillögur um afmörkun þjóðgarðs hvíla ekki á sérstökum röksemdum um náttúrufar heldur birtast sem krafa um yfirráð á svæðum þar sem þegar er gætt að hagsmunum náttúruverndar með Landskipulagi samþykktu af Alþingi, aðalskipulagi, eigandastefnu forsætisráðuneytis um þjóðlendur o.fl. Í undirbúningi málsins hefur ekki verið hugað að kostum núverandi umsjónar með þjóðlendum, sem liggur í raun hjá Alþingi, forsætisráðuneyti og sveitarfélögum.
Byggðarráð felur sveitarstjóra að fylgja eftir afstöðu ráðsins til málsins við Alþingi og samþykkir fyrirliggjandi drög að umsögn um málið, þar sem fram kemur umfjöllun um nokkur meginatriði, auk fyrri athugsemda við málið.

Álfhildur Leifsdóttir VG og óháð óskar bókað:
Sveitarfélögin í landinu hafa almennt staðið sig vel og lagt mikla áherslu á sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, náttúruvernd og varðveislu hefðbundinna landnytja, ekki síst á hálendinu og mikilvægi þess að nærsamfélagið sé þar í lykilhlutverki.
Miðhálendisþjóðgarður sem er í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar stuðlar að náttúrvernd á einstöku svæði sem geymir fágætan gróður og sérstæðar jarðmyndanir.
Þjóðgarðurinn skapar störf bæði í þjónustu og landvörslu sem mikilvægt er tryggja að verði í heimabyggð.

Skagafjörður
Ráðhúsinu. Skagfirðingabraut 21 • 550 Sauðárkróki • S: 455 6000 • Netf.: skagafjordur@skagafjordur.is • Kt.: 5506982349

Mikilvægt er að unnið verði náið með heimamönnum í öllu ferlinu og hagsmuna heimafólks og sérstaklega bænda gætt í hvívetna. Þannig fæst góður upptaktur í farsælt samstarf stjórnvalda og sveitarfélaganna um hálendisþjóðgarð þegar af honum verður.

Þessi afgreiðsla byggðarráðs tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst,
f.h. byggðarráðs Sveitarfélagsins Skagafjarðar

Sigfús Ingi Sigfússon
sveitarstjóri

Skagafjörður
Sveitarstjóri

Alþingi

Umhverfis- og samgöngunefnd

Umsögn um frumvarp um Hálendisþjóðgarð.

Umsögnin er sett fram sameiginlega af sveitarfélögunum;

- Húnavatnshrepp,
- Húnaþingi vestra,
- Sveitarfélaginu Skagafirði
- Akrahreppi

Jafnframt fylgir með umsögninni **sérstakar bókanir sveitarstjórna hvers sveitarfélags** vegna málsins.

Einnig fylgir með umsögninni fyrri **umsögn sveitarfélaganna, dags. 20. janúar 2020, um fyrri frumvarpsdrög**. Efnisatriði þeirrar umsagnar eru ítrekuð, en auk þess eru sett fram nokkur áhersluatriði og umfjöllun um framgang málsins frá því umsögninni var skilað.

Meginafstaða.

Sveitarfélögin leggjast gegn samþykkt frumvarpsins.

- Löggjöf um hálendisþjóðgarð án skilyrðislausrar kröfu um samþykki hvers og eins sveitarfélags sem land þjóðgarðs nær til er óboðleg.
- Sveitarfélögin leggja áherslu á náttúruvernd og eru alltaf tilbúin til að fjalla um afmörkun svæða sem ástæða er til sérstakrar friðlýsingar á. Núverandi staða þjóðlenda tryggir almennt náttúruvernd, sjálfbærni og samræmi í ákvarðanatöku á hálendinu á grundvelli landskipulags, aðalskipulags, eigendastefnu ríkisins vegna þjóðlenda og ákvæða náttúruverndarlaga.
- Aðkoma lýðræðislega kjörinna fulltrúa þjóðarinnar að málefnum hálendis er nú tryggð með lögbundnu hlutverki forsætisráðuneytisins og sveitarstjórna um ráðstöfun þjóðlenda og Alþingis vegna landskipulagsstefnu og annarrar áætlanagerðar á landsvísu.
- Hugmyndir um mörk hálendisþjóðgarðs tengjast ekki náttúrufari sérstaklega. Málið birtist sem krafa um yfiráð og stofnanavæðingu án tillits til kosta núverandi valddreifingar og samábyrgðar stjórnvalda ríkis og nærsamfélags. Hálendisþjóðgarður mun færa ákvarðanatöku frá forsætisráðuneyti og sveitarfélögum og koma í veg fyrir að lagt verði mat á hagsmuni lands og þjóðar á víðtækum grunni.

Tillögur um afmörkun þjóðgarðs. Náttúrufar og náttúruverndarhagsmunir hafa ekki þýðingu.

Megintillaga frumvarpsins er að mörk hálendisþjóðgarðs miðist við þjóðlendur innan ramma miðhálendislínu. Hvorki mörk þjóðlenda né ákvörðun miðhálendislínu tengjast sérstaklega náttúrufari eða verndarhagsmunum sem fjallað er um í náttúruverndarlögum.

9 SÓS
HJ

- Miðhálendislína var ákveðin af samvinnunefnd um svæðisskipulag miðhálendis 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 Landskipulagi Íslands.
- Þjóðlendur eru eignarréttarleg skipan lands og hvílir á lögum nr. 58/1998 og vinna við afmörkun slíkra svæða stendur enn yfir. Þjóðlendur eru sérstakt eignarréttarlegt form sem var stofnsett á þeim grundvelli að forsætisráðuneytið og sveitarfélög færu saman með eignarráð svæðanna.

Tillögur um möguleg þjóðgarðsmörk hafa ekki verið teknar upp í beinum samskiptum við sveitarfélögin og þá hafa stjórnvöld á sviði náttúruverndar ekki átt sérstakt samtal við sveitarfélögin um þau svæði sem æskilegt er að friðlýsa eða vernda.

Markmið náttúruverndarlaga eru m.a. að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru og tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt. Afmörkun þjóðgarðs hefur ekki bein tengsl við markmið náttúruverndarlaga og mikill hluti lands innan svæðisins hefur ekki sérstöðu umfram það land sem fullur utan þjóðgarðs. Engin greining hefur farið fram á þjóðgarðsmörkum með hliðsjón af markmiðum frumvarpsins eins og þau eru kynnt. Hugmyndir um þjóðgarðsstofnun birtast sem kröfur um yfirráð á landsvæðum, án þess ókostir þess og áhrif til framtíðar hafi verið greindir.

Núverandi staða stjórnsýslu- og eignarréttarlegrar ráðstöfunarheimilda á miðhálendi. Náttúruvernd.

Ráðstöfunarheimildir þjóðlenda fara eftir lögum nr. 58/1998. Þær eru nú samelginlega í höndum forsætisráðuneytis og sveitarstjórna, sbr. 3. gr. laganna. Það fyrirkomulag tryggir valddreifingu og jafnvægi milli hagsmuna og sjónarmiða stjórnvalda ríkisins og nærsamfélags sem hafa skýrt lýðræðislegt umboð.

- Við setningu þjóðlendulaga kom skýrt fram að forsenda laganna væri að sveitarfélög ættu að hafa ríkt umsjónarhlutverk með þjóðlendum. Í frumvarpi koma m.a. fram: *sveitarfélögin hafa hvert á sínu svæði farið með og sinnt um þessi landsvæði, enda hafa þau fallið innan stjórnsýslumarka þeirra í flestum tilvikum, er lagt til að forræði á ráðstöfun lands og landsgæða innan þjóðlendna verði skipt milli forsætisráðherra og sveitarfélaganna.*
- Á sama tíma voru ný sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 samþykkt. Þar var kveðið á um skiptingu landsins alls í sveitarfélög og nefnd dæmi um stjórnsýslulegt hlutverk sveitarfélaga, m.a. varðandi skipulagsmál. Í frumvarpinu kom fram: *Mikilvægt er að staðbundin þekking gegni jafnmiklu hlutverki í meðferð þessara mála í byggð og í óbyggðum og að þessum málum sé sinnt í landinu öllu en ekki eingöngu t.d. í byggð.*

Stefna **forsætisráðuneytisins** varðandi nýtingu þjóðlenda er til staðar og var samþykkt í febrúar 2019. Stefnan byggir á ríku tilliti til markmiða náttúruverndarlaga og stefnu landskipulagsstefnu.

Landsskipulagsstefna er samþykkt af **Alþingi** í formi þingsályktunartillögu. Í stefnunni er sérstakur kafli um miðhálendið. Stefnan byggir á þeim meginsjónarmiðum sem koma fram í náttúruverndarlögum m.a. varðandi vernd víðerna og annarra verndarhagsmuna sem stefnan fjallar um.

Sveitarstjórnir vinna aðalskipulag fyrir hvert sveitarfélag, sem m.a. byggir á landskipulagi sem tryggir samræmi á sveitarfélagamörk. Sveitarfélög hafa jafnframt unnið svæðisskipulög til að auka samræmi skipulagsáætlana á sveitarfélagamörkum, m.a. annars á miðhálendinu.

2 303
45

Náttúruverndarlög kveða á um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa, jarðminja og óbyggðra víðerna. Ákvæði laganna gilda um allt Ísland og verndarmarkmið varðandi víðerni hafa sérstaka þýðingu á mörgum óbyggðum svæðum landsins. Aðkoma stjórnvalda náttúrverndarmála og sérfræðiaðila er tryggð með lögum.

Eignarréttarleg- og stjórnsýsluleg ákvarðanataka um nýtingu og starfsemi á hálendinu er nú í höndum aðila með skýrt lýðræðislegt umboð, forsætisráðuneytis, Alþingis og sveitarstjórna. Ekki er ástæða til breytingar þar á.

Þýðing stjórnunar- og verndaráætlunar Þjóðgarðs. Lýðræðislegt umboð.

Stjórntæki þjóðgarða er stjórnunar- og verndaráætlun. Réttaráhrif slíkrar áætlunar er að hvers kyns starfsemi er felld undir markmið þjóðgarðs og nánari lagaheimildir til þar um. Afleiðingin verður sú að almenn löggjöf gildir ekki í þjóðgarði með venjulegum hætti, nema samkvæmt ákvörðun stjórnar þjóðgarðs eða umhverfisráðherra, sbr. 5. mgr. 15. gr. frumvarpsins.

Meginreglur um atvinnufrelsi og almenn löggjöf um atvinnustarfsemi hefur takmarkaða þýðingu innan þjóðgarðs. Samþykki þarf fyrir atvinnustarfsemi og hún að uppfylla sérstök skilyrði þar um, sbr. 3. mgr. 14. gr. frumvarps. Hver viðbótarskilyrði við almenna löggjöf verða er ekki vitað, en dæmi um þau hafa komið fram í Vatnajökulsþjóðgarði, sbr. V. kafla reglugerðar nr. 300/2020. Þá má almennt gera ráð fyrir viðbótargjaldtöku vegna atvinnustarfsemi.

Meginreglur náttúruverndarlaga um almannarétt sæta einnig takmörkunum sem ófyrirséð er hverjar verða. Til dæmis má nefna ákvæði stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs, gr. 9.3.4. Þar kemur fram að umferð á hestum um þjóðgarðinn er heimil á þeim reiðleiðum sem nefndar eru.

Í kynningu hálendisþjóðgarðs hefur verið bent á að hálendisþjóðgarður yrði stærsti þjóðgarður Evrópu. Það er ekki að ástæðulausu, enda hafa ríki ekki talið hagsmuni lands og þjóða felast í því að afhenda svo stór svæði undan almennri stjórn lýðræðislega kjörinna stjórnvalda og gildi almennrar löggjafar. Ákvörðun um þjóðgarðsstofnun þarf að byggja á ítarlegu mati á afmörkun þjóðgarðs út frá náttúruverndarlegu gildi tiltekins svæðis og greiningu á því að slíkir hagsmunir gangi fyrir öðrum hagsmunum til framtíðar. Undirbúningur Hálendisþjóðgarðs felur í sér hvorugt.

- Afmörkun þjóðgarðs hvílir hvorki á náttúrufari eða greiningu á eiginleikum svæða eða sérstöðu þeirra
- Stofnun þjóðgarðs ryður brott þýðingu landsáætlana beinlínis vegna 30-40% hluta landsins og óbeint vegna jaðarsvæða og þeirrar staðreyndar að hann yrði í landinu miðju. Með því eru hagsmunir landsins af svæðinu hliðsettir án nokkurrar greiningar.

Um breytingar á frumvarpi frá fyrri kynningu.

Í kynningu á núverandi frumvarpi hefur sérstaklega verið bent á tvær breytingar sem eiga að koma til móts við athugasemdir sem bárust eftir kynningu í samráðsgátt stjórnvalda í upphafi árs 2020.

- Annars vegar að ákvæði um orkunýtingu, þ.m.t. stöðu rammaáætlunar, hafi verið endurskoðuð, sbr. 23. gr. frumvarpsins.

- Hins vegar að sett hafi verið ákvæði sem mæta eigi athugasemdum sveitarfélaga um að þjóðgarður takmarki skipulagsvald sveitarfélaga, sbr. 6. og 7. mgr. bráðabirgðaákvæðis frumvarps.

Ákvæði 23. gr. frumvarps kveður á um sérstök jaðarsvæði þar sem heimilt er að starfrækja núverandi virkjanir og háspennulínur. Jaðarsvæði geti jafnframt tekið til virkjana í orkunýtingarflokki skv. 3. áfanga rammaáætlunar, sbr. lög 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þá er kveðið á um að virkjunarkostir í biðflokki 3. áfanga rammaáætlunar megi taka til frekari mats af verkefnastjórn ef þau eru innan jaðarsvæðis. Mat á þeim kostum skal þó einnig byggja á markmiðsákvæðum laga um hálendisþjóðgarð.

Af skoðun texta ákvæðisins er ljóst að engin trygging er fyrir því að virkjunarkostir í biðflokki eftir 3. áfanga geti komið til greina. Ákvæði 1. mgr. 23. gr. gerir ráð fyrir að ráðherra fái heimild til að skilgreina jaðarsvæði og getur þ.a.l. fellt út mögulega virkjunarkosti að vild. Þar fyrir utan á að meta virkjunarkosti eftir verndarmarkmiðum þjóðgarðs, sem takmarkar möguleika á því að fella þá í orkunýtingarflokk.

Frumvarp um hálendisþjóðgarð felur í sér að þýðing rammaáætlunar verður takmörkuð til framtíðar vegna allra virkjana sem áhrif hafa inn í þjóðgarð og gæti legið nærri 50% hluta landsins. Rammaáætlun sem landsáætlun á sviði verndar og orkunýtingar verður tilgangslaus fyrir stóran hluta landsins til framtíðar. Það er einfaldlega ákveðið að fella niður þýðingu yfirstandandi vinnu 4. áfanga rammaáætlunar. Þá er ekkert hugað að möguleikum á smærri virkjunum en 10 MW í vatnsafli og 50 MW í jarðvarma sem falla utan rammaáætlunar.

Mikilvægast er þó að stofnun Hálendisþjóðgarðs takmarkar þýðingu hvers kyns landsáætlana sem Alþingi og stjórnvöld koma að, t.d. varðandi landskipulag, samgönguáætlun, fjarskiptaáætlun og kerfisáætlun Landsnets. Hálendisþjóðgarður takmarkar möguleika á að gæta að framtíðarhagsmunum, sem ekki hafa verið teknir til umfjöllunar í landsáætlunum með tilliti til mögulegs þjóðgarðs.

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 verndaráætlun þjóðgarðs til lengri tíma.

Ákvörðun um breytingu á verkefnum sveitarfélaga – stjórnarskrá.

Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár kemur fram sú meginregla að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í stjórnarskrárkvæðinu birtist meginreglan um sjálfstjórn sveitarfélaga og sú stefnumörkun að sveitarfélög starfi og hvílir á þeim meginrökum að staðbundin stjórnvöld séu æskileg til að fjalla um málefni nærsamfélags. Núgildandi fyrirkomulag um þjóðlendur byggir á því.

Stjórnarskrárákvæðið felur í sér kröfu um að hlutverk sveitarfélaga skuli ákveðið með lögum. Í 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga felst að nýting lands og landsréttindi innan þjóðlendu til lengri tíma en eins árs kalli á staðfestingu sveitarstjórnar og forsætisráðuneytis. Stofnun hálendisþjóðgarðs felur í sér að svæði sem nú falla undir þjóðlendulög verða felld undan ráðstöfunarheimildum sveitarstjórna.

Þjóðlendulög afmarka hvað eru *„málefni sveitarfélaga"* í skilningi 78. gr. stjórnarskrár. Nauðsynlegt er að löggjöf sé skýr um hlutverk sveitarfélaga og því takmörk á því hvort og hvernig löggjafinn heimilar stjórnvöldum ríkisins að afmarka og skerða verkefni sveitarfélaga.

- Í ákvæði 2. gr. frumvarpsdraga um friðlýsingu og stofnun þjóðgarðs felst að það er lagt í hendur stjórnvalda, þ.e. ráðherra umhverfismála, að taka ákvörðun um hvenær, verkefni sveitarfélaga samkvæmt þjóðlendulögum verði felld niður. Draga verður í efa að slíkt samræmist stjórnarskrárákvæði um kröfu til lagasetningar um málefni sveitarfélaga.
- Jafnframt er til staðar óskýrleiki um að hvaða marki verkefni verði felld undan valdsviði sveitarfélaga, bæði varðandi óskýrleika um mörk þjóðgarðs samkvæmt 23. gr. frumvarpsins og í ljósi þess að niðurstöður um þjóðlendur innan miðhálendislínu liggur ekki fyrir.
- Þá er sýnt að 6. og 7. mgr. bráðabirgðaákvæðis frumvarpsins munu fela í sér valkvæða og tilviljanakennda stöðu um gildi skipulagsáætlana og þýðingu skipulagsvalds sveitarfélaga á upphafsárum þjóðgarðs.
    - Það mun ráðast af tilviljunum um gildistíma aðalskipulags einstakra sveitarfélaga hver þýðing þeirra verður gagnvart þjóðgarði.
    - Af sömu ástæðum verður takmörkun á skipulagsvaldi sveitarfélaga vegna forgangs stjórnunar- og verndaráætlunar, mismunandi eftir gildistíma aðalskipulags.
    - Það verður nánast valkvætt að hvaða marki unnt verður að líta fram hjá til aðalskipulagi, með vísan til almenns orðalags 3. gr. frumvarpsdraganna.

Í frumvarpinu er reynt að forðast að nefna þá réttarstöðu að skipulagsvald sveitarfélaga verður nánast óvirkt þegar þýðing bráðabirgðaákvæðis um tillit til gildandi skipulagsáætlana rennur út. Þótt gert sé ráð fyrir óbeinni aðkomu sveitarfélaga að stjórn þjóðgarðs með fulltrúum í umdæmisráðum felast í því takmörkuð áhrif við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar, enda hún staðfest af stjórn. Ráðherra hefur jafnframt heimild til breytingar auk þess sem frumvarpið gerir ráð fyrir að reglugerðir settar af ráðherra stýri starfsemi þjóðgarðsins um flest atriði. Hlutverk ráðherra er getið í 39 skipti í lagatexta frumvarps.

Norðurlandi vestra 28. janúar 2021

Einar K. Jónsson,
svstj. Húnavatnshrepps

Ragnheiður Jóna Ingimarsdóttir,
svstj. Húnaþings vestra

Sigfús Ingi Sigfússon,
svstj. Sveitarfélagsins Skagafjarðar

Hrefna Jóhannesdóttir
oddviti Akrahrepps

AKRAHREPPUR
560 Varmahlíð
Kt. 410169-3209

Fylgiskjöl:
Afrit sérstakra bókana sveitarfélaganna vegna málsins.
Umsögn sveitarfélaganna við fyrra frumvarp, dags. 20. janúar 2020, ásamt fylgiskjölum.

Dags. 16.12.2020
Sendandi umsagnar: Sveitarfélagið Ölfus, kt.420369-7009
Númer máls 369. Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Góðan dag
Á 286. fundi bæjarstjórnar Sveitarfélagsins Ölfuss sem haldinn var þriðjudaginn 15.desember 2020 var eftirfarandi umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð færð til bókar:

Bæjarstjórn Sveitarfélagsins Ölfuss ítrekar fyrri afstöðu og lýsir andstöðu við fyrirhugaðan hálendisþjóðgarð. Bæjarstjórn fellst ekki á það skipulag að stjórnsýsla svæðisins verði færð frá lýðræðislega kjörnum fulltrúum sveitafélaga, til félagasamtaka og embættismanna. Umsjón, rekstur og ákvörðunartaka er varða eignir sveitarfélaga á hálendinu munu færast úr höndum sveitarstjórna og íbúa sveitarfélagsins til fulltrúa annarra sveitarfélaga, félagasamtaka og embættismanna.

Bæjarstjórn Sveitarfélagsins Ölfuss gerir athugasemd við að ekki liggi fyrir greining og samanburður á rekstri þjóðgarða annars vegar og þjóðlendna hins vegar. Aldrei í ferlinu hefur af hálfu umhverfisráðherra verið bent á vankanta núverandi kerfis þjóðlendulaganna hvort sem litið er til þjóðhagslegrar hagkvæmni eða náttúruverndar. Því má leiða líkur að því að raunverulegur tilgangur með stofnun hálendisþjóðgarðs og Þjóðgarðastofnunar sé að færa völd yfir stórum hluta landsins á fáar hendur, ráðherra og embættismanna. Bæjarstjórn telur það ekki góða þróun að sífellt fleiri ákvarðanir er varða hagsmuni og samfélagsgerð sveitarfélaga séu háðar samþykki embættismanna og starfsmanna ríkisstofnana.

Þá telur bæjarstjórn að það sé langt frá því að vera skynsamlegt að stofnaðar verði nýjar ríkisstofnanir af þessari stærðargráðu á þeim tímum sem við nú lifum. Ætla má að stofnun þjóðarðs á hálendinu og ný ríkisstofnun, Þjóðgarðastofnun, útheimti gríðarlega fjármuni ef vel á að vera og það verður að teljast gagnrýnivert að ekki liggi fyrir ítarleg fjármálaáætlun er varðar málefnið. Í skýrslu þverpólitísku nefndarinnar kom fram að ítarleg fjármögnunaráætlun sem taki til uppbyggingar og reksturs innviða þyrfti að fylgja frumvarpi um þjóðgarðinn, bæjarstjórn hefur ekki séð slíka áætlun. Þá verður það að teljast umhugsunarvert að á sama tíma og mikill rekstrarvandi blasir við núverandi þjóðgörðum telji ráðuneytið sem fer með málaflokkinn það skynsamlegt setja tæp 40% af Íslandi undir slíkt rekstrarform.
Þá bendir bæjarstjórn á að fjölmörg ný svæði hafa verið friðlýst á sl. árum sem kalla á mikið fjármagn. Mikilvægt er að þeim friðlýsingum fylgi nægt fjármagn ef friðlýsingin á að þjóna tilgangi sínum.

Bæjarstjórn Sveitarfélagsins Ölfuss leggst því alfarið gegn stofnun þjóðgarðs á hálendinu.

Þetta tilkynnist hér með

Bestu kveðjur

Sandra Dís Hafþórsdóttir
Sviðsstjóri fjármála- og stjórnsýslusviðs
Sveitarfélagið Ölfus
Sími 480-3800

Alþingi
B.t. Umhverfis og samgöngunefndar
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Sandskeið, 31. janúar 2021

Efni: Athugasemd Sviffflugfélags Íslands um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Sviffflugfélag Íslands vísar til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis þar sem óskað er umsagnar um ofangreint frumvarp.

Í fyrsta lagi vekur Sviffflugfélag Íslands athygli á skorti á samráði við hagsmunaaðila í grasrót flugsins, þar með talið við Sviffflugfélag Íslands.

Í öðru lagi gerum við athugasemd við eftirfarandi í 18. grein: „Afla skal leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir flugvéla- og þyrlulendingum innan Hálendisþjóðgarðs utan skilgreindra flugvalla.“ Ósjaldan er sviffflugum flogið yfir hálendi Íslands á góðum dögum. Þar sem Hálendisþjóðgarður mun ná yfir um 40% af landsvæði Íslands og verða því mjög víðfeðmt svæði þykir okkur ástæða til að benda á að í vissum tilvikum verður sviffluga að lenda svokallaðri útilendingu. Rétt er að útskýra að útilending er ekki það sama og neyðarlending (þar sem kallað er „mayday“, skýrslu er skilað innan ákveðins tíma til Samgöngustofu, flokkað undir flugatvik og rannsakað). Með útilendingu er einfaldlega átt við óviðráðanlegar aðstæður, svo sem þegar uppstreymi þrýtur eða veðurskilyrði breytast þannig að vélarlausri sviffflugu er ókleift að haldast á lofti lengur. Það liggur í hlutarins eðli að slíkar útilendingar eru ekki skipulagðar fyrirfram og um leið er útilokað að sækja fyrirfram um leyfi fyrir lendingu, sem er ákveðin þegar aðstæður til flugs leyfa ekki annað en að lenda og án mikils fyrirvara. Eftir útilendingu þarf síðan að ná í sviffflugu, sem gæti þýtt að togvél lendir og sækir sviffflugu, því nánast undantekningarlaust ná togvélar í sviffflugur úr útilendingu og er það gert eins fljótt og auðið er, svo sviffflugan skemmist ekki ef þannig viðrar. Ef síðan þyrfti að afla leyfis fyrir togvél til að sækja sviffflugu eftir útilendingu, þá gæti slíkt ferli tafið fyrir að koma sviffflugunni í loftið. Eigi sviffflugsfólk von á neitun við þannig umsókn myndi slíkt takmarka stórkostlega möguleika til sviffflugs sem íþróttar og til yfirlandsflugs.

Í þriðja lagi gerum við athugasemdir við eftirfarandi og vísum aftur í í 18. grein: „Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilmála um umferð loftfara í þjóðgarðinum til verndar náttúru og til að tryggja aðgengi, öryggi og/eða upplifun gesta. Slíkir skilmálar geta falið í sér bann eða takmarkanir við slíkri umferð á tilteknum svæðum.“ Við bendum á að sviffflugur svífa um loftið, eru hljóðlausar og trufla því ekki friðsæla upplifun sem sóst er eftir á hálendi þegar njóta á náttúrunnar. Rétt er að láta þess getið að í 85 ára sögu sviffflugs á Íslandi hafa ekki gilt neinar takmarkanir yfir hálendinu og við förum fram á að það frjálsræði sem ríkt hefur til flugs verði ekki skert, enda erfitt að stunda sviffflug ef það á að gerast yfir fjörðum og flóum hringinn í kringum landið.

Við leggjum til að 18. grein frumvarpsins verði felld brott af því leyti er hún varðar flug og bendum á að náttúruverndarlög eru fullnægjandi til að koma í veg fyrir umhverfisspjöll.

Virðingarfyllst,

Þórhildur Ída Þórarinsdóttir

Formaður Sviffflugfélags Íslands

Afrit: Samgöngustofa, Flugmálafélag Íslands og AOPA á Íslandi- félag flugmanna og flugvélaeiganda

Desember 2019

Hálendisþjóðgarður



Stjórnarráð Íslands
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Hálendisþjóðgarður

-TILLÖGUR OG ÁHERSLUR ÞVERPÓLITÍSKRAR NEFNDAR-

Útgefandi:
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Desember 2019

www.stjornarradid.is

©2019 Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

ISBN 978-9935-9390-8-1

Forsíðumynd: Í Kerlingarfjöllum.

Ljósmyndir í skýrslu: Steinar Kaldal.

Efnisyfirlit

UM VERKEFNI ÞVERPÓLITÍSKRAR NEFNDAR 1

ÞJÓÐGARÐUR Á MIÐHÁLENDI ÍSLANDS 4

MIÐHÁLENDI ÍSLANDS 4
STJÓRNSÝSLA OG SVEITARFÉLÖG 4
ÞJÓÐGARÐAR 7

BYGGÐAÞRÓUN OG ATVINNULÍF 9

INNVIÐIR 9
ÞJÓNUSTA & ÖRYGGI 10
ÚTIVIST & FERÐAÞJÓNUSTA 10
VÖRUR 11
REKSTUR 11
RANNSÓKNIR 12
DREIFING FERÐAMANNA 12
SAMRÆMT VALDDREIFT VERKLAG 12

ÁHERSLUR Í ATVINNUSTEFNU 14

SAMRÁÐ 15
GÆÐI & ÖRYGGI 15
BYGGÐAÞRÓUN 15
AUÐKENNI & MÖRKUN 16
MIÐLUN & FRÆÐSLA 16
AUÐLINDIR & UPPBYGGING 16
UMSJÓN 16
ÞJÓNUSTUFRAMBOÐ 17
GJALDTAKA 17

ÁHERSLUR Í STJÓRNUNAR- OG VERNDARÁÆTLUN 18

SAMRÁÐ 18
FRAMSETNING & INNTAK 18
ÁHERSLUEFNI 19
DREIFSTÝRING/VALD HEIMAMANNA 19
VERND NÁTTÚRU OG MENNINGARMINJA 20
AÐGENGI OG ALMANNARÉTTUR 20
ATVINNUSTEFNA 20
SAMSTARF/SAMNINGAR 20
NYTJARÉTTUR Á HÁLENDINU 21
SAMGÖNGUR Á MIÐHÁLENDI 21
ÖRYGGISMÁL OG VÖKTUN 22
ÞJÓNUSTA, FRÆÐSLA OG UPPLÝSINGAR 22

MÖRK ÞJÓÐGARÐSINS 24

MIÐHÁLENDIÐ OG ÝMIS KORT 24
AFMÖRKUN MIÐHÁLENDISINS Í LANDSSKIPULAGSSTEFNU 24
ÞJÓÐLENDUR Á MIÐHÁLENDINU 24
FRIÐLÝST SVÆÐI Á MIÐHÁLENDINU 25
FORSENDUR NEFNDAR UM MÖRK HÁLENDISÞJÓÐGARÐS 26
MEGINTILLAGA NEFNDAR 27
ÚTSKÝRING Á TILLÖGUM NEFNDARINNAR 28

ÁHERSLUR: VERNDARFLOKKAR 31

HVAÐ ER ÞJÓÐGARÐUR? 31
MISMUNANDI VERNDARFLOKKAR 31
VERNDARFLOKKAR OG STJÓRNUNAR- OG VERNDARÁÆTLUN 32
ÞJÓÐLENDUR Á MIÐHÁLENDINU 33
FRIÐLÝST SVÆÐI Á MIÐHÁLENDINU 34
VIRKJANASVÆÐI Á MIÐHÁLENDINU 34
MEGINTILLAGA NEFNDAR 36

REKSTRARSVÆÐI OG ÞJÓNUSTA 37

REKSTRARSVÆÐI ÞJÓÐGARÐS 37
FORSENDUR, AÐKOMULEIÐIR, VEGIR 38
GERÐIR ÞJÓNUSTUMIÐSTÖÐVA 39
STAÐSETNING ÞJÓNUSTUMIÐSTÖÐVA 40

FJÁRMÖGNUN ÞJÓÐGARÐS 43

NÚVERANDI STAÐA & FYRIRLIGGJANDI ÁÆTLANIR 43
AUKIN FJÁRMAGNSÞÖRF 44
SAMSTARFSSAMNINGAR 44
ÖRYGGISMÁL 45
SAMGÖNGUR 45
FJÁRMÖGNUNARLEIÐIR 45
SAMANTEKT UM FJÁRMÖGNUN 47

ÁHERSLUR Í LAGAFRUMVARPI 48

KAFLI I – STOFNUN HÁLENDISÞJÓÐGARÐS 48
KAFLI II – STJÓRN & UMDÆMISRÁÐ 49
KAFLI III – STARFSEMI Í HÁLENDISÞJÓÐGARÐI, LANDNÝTING & ÞJÓNUSTA 50
ÖNNUR ATRIÐI 51

SAMANTEKT 53

VIÐAUKI I: ATHUGASEMDIR OG ÚRVINNSLA 55

VIÐAUKI II - FUNDIR OG SAMRÁÐ 82

HEIMILDIR 83

Myndir og töflur

Mynd 1 Þjóðlendur á miðhálendi Íslands (Forsætisráðuneytið, 2019) 5
Mynd 2 Stefnumótun um nýtingu lands á þjóðlendum, innan og utan þjóðgarðs. 7
Mynd 3 Yfirlit friðlýstra svæða 7
Mynd 4 Samantekt mögulegra tækifæra með stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands 9
Mynd 5 Á Sprengisandsleið. 13
Mynd 6 Samantekt áherslna í atvinnustefnu þjóðgarðs á miðhálendi Íslands 15
Mynd 7 Tillögur að áherslum í stjórnunar- og verndaráætlun 19
Mynd 8 Möguleg viðfangsefni samninga um verkefni 21
Mynd 9 Jarlhettur við Langjökul 23
Mynd 10 Afmörkun miðhálendis (sk. "miðhálendislína") 24
Mynd 11 Þjóðlendur og afmörkun miðhálendis 25
Mynd 12 Þjóðlendur og friðlýst svæði á miðhálendinu 25
Mynd 13 Þjóðlendur, friðlýst svæði og svæði á náttúruminjaskrá 26
Mynd 14 Tillaga nefndar um mörk þjóðgarðs á miðhálendi Íslands 28
Mynd 15 Tillaga nefndar um mörk þjóðgarðs ásamt Vatnajökulsþjóðgarði og friðlýstum svæðum innan markanna. 28
Mynd 16 Við Geitá 30
Mynd 17 Dæmi um verndarflokkaskiptingu tveggja erlendra þjóðgarða 32
Mynd 18 Þjóðlendur á miðhálendi; eftir flokkum. 34
Mynd 19 Orkumannvirki, lón og háspennulínur á miðhálendinu (Skipulagsstofnun, 2018) 35
Mynd 20 Að Fjallabaki. 36
Mynd 21 Tillaga að útfærslu rekstrarsvæða fyrir þjóðgarð 38
Mynd 22 Flokkun þjóðvega á Íslandi (Vegagerðin, 2018) 39
Mynd 23 Miðstöðvar þjóðgarðs, ólíkir flokkar 40
Mynd 24 Hugmyndir að mögulegum þjóðgarðsmiðstöðvum 41
Mynd 25 Dæmi um hugsanlega rekstrarfjárþörf Hálendisþjóðgarðs, út frá stærð landsvæðis og rekstrarreynslu friðlýstra svæða á hálendinu. 46
Mynd 26 Dæmi um hugsanlega fjármögnun rekstrar Hálendisþjóðgarðs miðað við ólíkar forsendur (efling starfsemi með auknu rekstrarfé og ólíkt hlutfall sértekna) 46

Um verkefni þverpólitískrar nefndar

Nefndin

Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði í apríl 2018 þverpólitíska nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu (Hálendisþjóðgarð). Nefndinni var ætlað að koma með tillögur að útfærslu þjóðgarðsins. Í nefndinni áttu sæti fulltrúar allra þingflokka á Alþingi auk tveggja fulltrúa sveitarfélaga. Þá sátu fulltrúar frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu og forsætisráðuneytinu í nefndinni.
Nefndin var þannig skipuð:

- Óli Halldórsson, formaður, skipaður af umhverfis- og auðlindaráðherra,
- Bergþór Ólason, þingflokki Miðflokksins,
- Dagbjört Jónsdóttir, samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga,
- Guðmundur Andri Thorsson, þingflokki Samfylkingar,
- Halldóra Mogensen, þingflokki Pírata,
- Hanna Katrín Friðriksson, þingflokki Viðreisnar,
- Inga Sæland, þingflokki Flokks fólksins,
- Líneik Anna Sævarsdóttir, þingflokki Framsóknarflokksins,
- Margrét Hallgrímsdóttir, samkvæmt tilnefningu forsætisráðuneytis,
- Steingrímur J. Sigfússon, þingflokki Vinstrihreyfingarinnar- græns framboðs,
- Valtýr Valtýsson, samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga
- Vilhjálmur Árnason, þingflokki Sjálfstæðisflokks,

Í nefndinni sátu hluta starfstímans Albertína Friðbjörg Elíasdóttir fyrir þingflokk Samfylkingar og Ólafur Ísleifsson fyrir þingflokk Flokks fólksins en ofangreindir fulltrúar þingflokkanna leystu þau af hólmi. Bergþór Ólason, Miðflokki, sagði sig frá störfum nefndarinnar í lok vinnunnar.

Með nefndinni starfaði Steinar Kaldal, verkefnisstjóri frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu.

Nefndin fundaði 23 sinnum á tímabilinu frá maí 2018 til nóvember 2019.

Verkefni nefndar

Skipun nefndarinnar var í samræmi við markmið í stjórnarsáttamála ríkisstjórnar Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs, Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks. Í sáttmálanum segir: *„Stofnaður verður þjóðgarður á miðhálendinu í samráði þverpólitískrar þingmannanefndar, umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, sveitarfélaga, náttúruverndar- og útivistarsamtaka og annarra hagsmunaaðila.“*

Við upphaf vinnu nefndarinnar lá fyrir skýrsla nefndar á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins frá árinu 2017 um „Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands“ (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2017).

Vinna hinnar þverpólitísku nefndar byggir á grunni starfs fyrri nefndarinnar og tekur verkefnið áfram á næsta stig. Í erindisbréfi er nefndinni falið að vinna að eftirfarandi verkefnum:

- Greiningu tækifæra með stofnun þjóðgarðs á byggðaþróun og atvinnulíf
- Tillögum að helstu áherslum í atvinnustefnu
- Tillögum að helstu áherslum í stjórnunar- og verndaráætlun
- Skilgreiningu á mörkum þjóðgarðsins
- Tillögum að áherslum um skiptingu landssvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka
- Umfjöllun um hugsanlegar aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar, svæðisskiptingu og rekstrarsvæði
- Umfjöllun um fjármögnun fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu

– Áherslum í lagafrumvarp um þjóðgarð á miðhálendinu

Nefndin hefur unnið að framangreindum verkefnum og er skýrsla þessi uppbyggð með þeim hætti að umfjöllun um hvert verkefni er að finna í sjálfstæðum köflum auk þess sem í upphafi er fjallað um forsendur verkefnisins og um miðhálendi Íslands almennt. Vert er að minnast á að við vinnu nefndarinnar hafa komið fram athugasemdir um að ekki hafi verið skoðað hvort stofna eigi þjóðgarð. Því til útskýringar þá tók vinna nefndarinnar mið af því sem óskað var eftir í skipunarbréfi nefndarmanna, þ.e.a.s. að skoða hvernig best væri að standa að því að stofna þjóðgarð. Við vinnu nefndarinnar komu einnig fram sjónarmið um mikilvægi þess að verkefnið verði frá upphafi fjármagnað með viðunandi hætti og í því samhengi byggt á reynslu og lærdómi af rekstri annarra þjóðgarða og friðlýstra svæða.

Eins og sjá má á efni erindisbréfs nefndarinnar var hlutverk hennar nokkuð annað en fyrri nefndar, sem fjallaði um *forsendur* fyrir stofnun þjóðgarðs. Verkefni þessarar þverpólitísku nefndar var í megindráttum að setja fram *tillögur að útfærslu* þjóðgarðsins, þ.e. skilgreina mörk, leggja línur um fyrirkomulag og áherslur sem útfærðar verði í lagafrumvarpi um þjóðgarðinn.

Nefndin nálgast verkefnin á þeim forsendum að setja fram meginhersluatriði sem leggja þurfi til grundvallar við stofnun Hálendisþjóðgarðs og dregur fram verkefni sem þarf að vinna að því til undirbúnings. Þannig er gert ráð fyrir því að nákvæmari útfærsla einstakra þátta fari fram á síðari stigum. Annars vegar við málsmeðferð lagafrumvarps og/eða reglugerðar og hins vegar innan stjórnkerfis hins nýja þjóðgarðs við stofnun hans, þ.e. við stefnumótun svæðisbundinna rekstrarsvæða og stjórnar þjóðgarðsins í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins.[1]

Nefndin hefur unnið út frá því að þjóðgarður á miðhálendi Íslands verði stofnaður með sérlögum, sem falli að lagaumhverfi stjórnsýslu þjóðgarða og friðlýstra svæða sem og gildandi stefnumótandi áætlunum Alþingis þar sem það á við.

Verklag og samráð

Nefndin tók til starfa í apríl 2018 og lýkur störfum með skýrslu þessari í desember 2019. Ákveðið var í upphafi að leggja áherslu á samráð við hagaðila og opinn aðgang að upplýsingum sem nefndin hefur unnið með á hverjum tíma. Frá því nefndin hóf störf hefur hún verið með opna heimasíðu á vef Stjórnarráðsins þar sem birtar hafa verið fundargerðir, kynningargögn og ítarefni.[2]

Auk þess hafa verið haldnir opnir kynningar- og samráðsfundir í öllum landshlutum auk fjölmargra annarra vinnufunda að beiðni sveitarfélaga og/eða annarra aðila sem óskað hafa eftir.

Í ágúst 2018 hélt nefndin 10 fundi á fimm stöðum hringinn í kringum landið. Á fundina var boðið þeim 24 sveitarfélögum sem fara með skipulagsvald á miðhálendinu, eiga þar upprekstrarréttindi eða hafa sveitarfélagamörk innan Vatnajökulsþjóðgarðs. Fundunum var skipt í fimm kynningarfundi sem voru öllum opnir og fimm fundi með sveitarstjórnarfulltrúum. Á fundunum var farið yfir hver verkefni nefndarinnar væru og hvernig hún hygðist vinna að þeim með því að skipta þeim niður í verkþætti, setja textadrög varðandi verkþættina í samráðsgátt stjórnvalda jafnóðum og þeir kláruðust og óska eftir umsögnum. Á fundunum fóru einnig fram almennar umræður um hugmyndina um Hálendisþjóðgarð þar sem ýmis sjónarmið komu fram.[3]

[1] Sjá frekari umfjöllun í lokaorðum skýrslu.

[2] https://www.stjornarradid.is/verkefni/umhverfi-og-natturuvernd/natturuvernd/thjodgardar-og-fridlyst-svaedi/nefnd-um-stofnun-midhalendisthjodgards/

[3] Sjá Viðauka II með upplýsingum um fundina.

Auk þess voru í janúar 2019 haldnir átta fundir um land allt með sömu 24 sveitarfélögum og hagaðilum sem þau kölluðu til. Þessir fundir voru ætlaðir til að afla upplýsinga og leita eftir sjónarmiðum og áherslumálum á hverju landsvæði sem liggur að miðhálendi Íslands. Þar var sérstök áhersla lögð á að ræða hvaða nýting ætti sér stað á miðhálendinu, auk þess sem aðkomuleiðir og þjónustugáttir voru til umfjöllunar og kallað eftir áherslum um þau atriði. Þá voru þrír opnir kynningarfundir haldnir í Reykjavík en til þeirra var boðað jafnóðum og verkefnum nefndar vatt fram. Þá fór nefndin í vettvangsferð í Veiðivötn á sunnanverðu miðhálendinu og kynnti sér starfsemina á svæðinu. Á ýmsum stigum í fyrrgreindu vinnuferli hafa nefndinni borist athugasemdir, bæði með formlegum hætti í gegnum samráðsgátt stjórnvalda sem og á samráðsfundum eða í kjölfar þeirra. Farið hefur verið yfir allar athugasemdir og er yfirlit helstu efnisatriða og meðferð þeirra að finna í Viðauka II við skýrsluna.

Auk fyrrgreindrar samráðsvinnu hefur nefndin leitað ráðgjafar fagstofnana og sérfræðinga á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytis á ýmsum stigum. Nefndin færir þessum aðilum þakkir fyrir veitta aðstoð.

UMSAGNIR Í SAMRÁÐSGÁTT

Textadrög nefndarinnar um hvern verkþátt hafa verið birt jafnóðum í samráðsgátt stjórnvalda eða í fjórum hlutum á starfstíma nefndarinnar. Alls bárust 122 umsagnir um verkefni nefndarinnar í Samráðsgátt stjórnvalda. Umsagnir voru birtar opinberlega í samráðsgáttinni þegar þær bárust. Farið hefur verið yfir umsagnirnar allar.[4] Við vinnu nefndarinnar hefur verið horft til umsagna jafnóðum og verkefnið hefur verið unnið. Nokkuð var um að efni umsagna næði til verkefnisins í heild, sneri almennt að þjóðgörðum eða öðrum verkþáttum sem átti eftir að vinna. Við vinnu nefndarinnar var því unnt að horfa til þessara umsagna og bregðast jafnóðum við áhersluatriðum sem fram komu í ferlinu.

Nefndin hefur tekið saman heildaryfirlit umsagna út frá efnisatriðum þeirra. Vísað er til Viðauka I við skýrslu þessa þar sem finna má þessa samantekt úr umsögnum.

Tillögur nefndarinnar

Í þessari skýrslu leggur nefndin fram tillögur og áhersluatriði til að leggja til grundvallar við stofnun og rekstur þjóðgarðs á miðhálendi Íslands. Tillögurnar grundvallast á vinnu nefndarinnar á starfstíma hennar sem rakin er að framan og er m.a. horft til þeirra umsagna og áherslna sem fram hafa komið í samráðsferlinu.[5]

Eins og rakið hefur verið að framan hefur samráðsvinna nefndarinnar verið mikil og miðast við fyrrgreind hlutverk úr erindisbréfi. Þannig var tilhögun samráðs og kynningar með þeim hætti að aðilum sem varða málefni miðhálendisins, eiga hagsmuna að gæta eða hafa áhuga á því, yrði gert auðvelt að nálgast gögn, sækja fundi og koma efnislegum athugasemdum að.

[4] Allar umsagnir sem bárust í samráðsgátt má finna á heimasíðu nefndarinnar. Sjá hlekk á heimasíðu í tilvísun á bls. 2.

[5] Sjá Viðauka I þar sem gerð er grein fyrir umsögnum og athugasemdum sem borist hafa.

Þjóðgarður á miðhálendi Íslands

MIÐHÁLENDI ÍSLANDS

Miðhálendið tekur yfir um 40% af flatarmáli landsins og er eitt stærsta svæði í Evrópu þar sem ekki er föst búseta. Miðhálendið þykir einstakt frá náttúrunnar hendi og innan þess er mikill fjöldi náttúru- og menningarminja[6] og svæða sem njóta verndar að einhverju leyti.

Þar má finna eldfjöll, jökla, vatnsmiklar ár og fossa, litrík háhitasvæði, víðfeðm hraun og svartar sandauðnir sem kallast á við viðkvæmar gróðurvinjar. Með tilliti til jarðfræði er miðhálendið tilkomumikið svæði þar sem náið samspil elds og íss síðustu 2,6 milljónir ára hefur skapað heild sem á enga sína líka. Innan miðhálendisins eru stærstu víðerni landsins. Mannvirki eru ekki viðamikil og dreifð um hálendið. Landnytjar eru mismiklar. Á stórum svæðum takmarkar hrjóstrugt landslagið nýtingu lands en á öðrum svæðum má finna margvíslega landnýtingu, s.s. beitarnot, veiðihlunnindi, ferðaþjónustu, útivist, orkuvinnslu og flutning raforku.

Miðhálendið er í samhengi skipulagsmála almennt afmarkað af línu sem dregin var í *Svæðisskipulagi miðhálendis Íslands*, sem staðfest var árið 1999. Þessi lína var dregin á milli heimalanda og afrétta og aðlöguð staðbundið í samráði við sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila. Þegar þingsályktun um *Landsskipulagsstefnu 2015–2026* var samþykkt á Alþingi árið 2016 kom hún í stað svæðisskipulags miðhálendisins og tók yfir stefnumótandi þætti þess. Í landsskipulagsstefnu er stefna um skipulagsmál á miðhálendinu miðuð við afmörkun þess eins og það var skilgreint í *Svæðisskipulagi miðhálendis Íslands 2015*.

Finna má frekari upplýsingar um náttúru miðhálendisins og þá nýtingu og starfsemi sem fer fram á svæðinu í skýrslunni *Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands* sem nefnd skipuð af Sigrúnu Magnúsdóttur, þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra, skilaði til Bjartar Ólafsdóttur, þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra í lok árs 2017 (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2017).

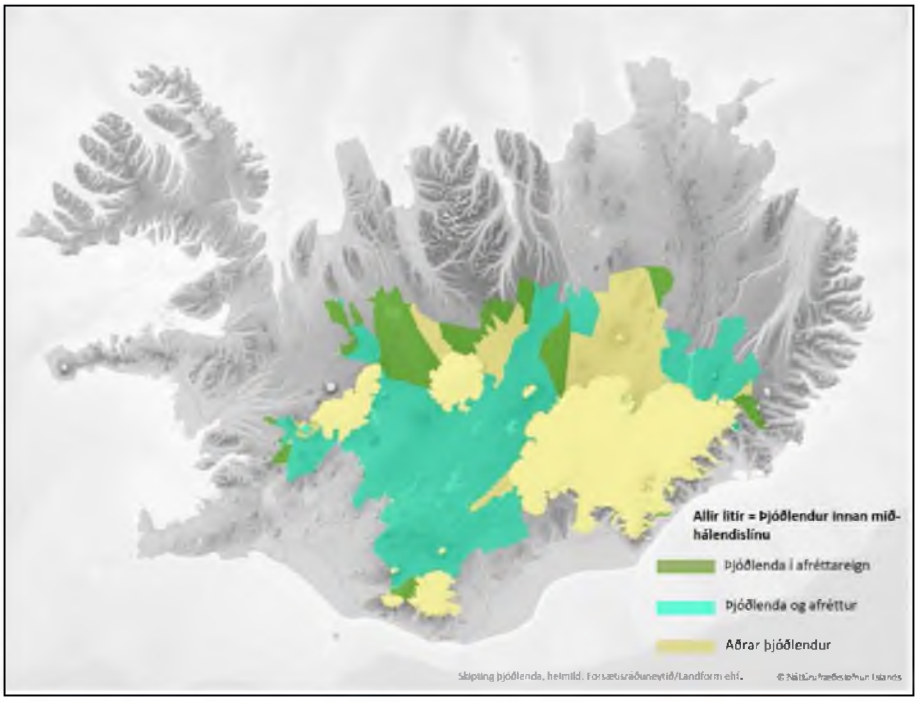
STJÓRNSÝSLA OG SVEITARFÉLÖG

Stærstur hluti lands innan miðhálendislínunnar, eða um það bil 85%, er þjóðlendur. Í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, sem forsætisráðherra/forsætisráðuneytið fer með, kemur fram að þjóðlenda er landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð réttindi (Alþingi, 1998).

Um þjóðlendur gildir að íslenska ríkið er eigandi lands og hver konar landsréttinda og hlunninda sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Þjóðlendum á miðhálendinu má skipta í þrennt á þessum forsendum: 1. Þjóðlendu og afrétt 2. Þjóðlendu í afréttareign 3. Aðrar þjóðlendur (jöklar/land utan jökla).[7]

[6] Um menningarminjar gilda lög nr. 80/2012.

[7] https://obyggdanefnd.is/wp-content/uploads/thjodlendur-kort.pdf



Mynd 1 Þjóðlendur á miðhálendi Íslands (Forsætisráðuneytið, 2019)

Afréttur er almennt skilgreindur sem hvers konar land ofan byggða sem notað er til sumarbeitar fyrir búfé. Þjóðlenda telst *í afréttareign* ef afréttur tilheyrir eigendum tiltekinnar jarðar, einnar eða fleiri. Þegar talað er um *þjóðlendu og afrétt* er um að ræða afrétt sveitarfélags þar sem ótiltekinn fjöldi jarða sveitarfélagsins hefur þann rétt sem afrétt fylgir. Munurinn á þessum flokkum felst í því hvort afrétturinn tilheyrir tilteknum jörðum eða öllum þeim jörðum sem tilheyra sveitarfélaginu. Afréttareign fylgir einnig réttur til fiskveiða í ám og vötnum. Þegar talað er um afréttareign er ekki átt við grunneignarréttinn að landinu heldur upprekstrar- og fiskveiðirétt og eftir atvikum önnur takmörkuð nýtingarréttindi. Ef hvorki er til staðar afréttur eða afréttareign er um *aðrar þjóðlendur* að ræða þar sem enginn á tilkall til neinna óbeinna eignarréttinda (Sif Guðjónsdóttir, 2005).

Samtals 20 aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga ná inn á þjóðlendur miðhálendisins. Um eftirtalin sveitarfélög er að ræða: Akrahreppur, Ásahreppur, Bláskógabyggð, Borgarbyggð, Eyjafjarðarsveit, Fljótsdalshérað, Fljótsdalshreppur • Grímsnes- og Grafningshreppur • Hrunamannahreppur • Húnaþing vestra • Húnavatnshreppur • Mýrdalshreppur • Rangárþing eystra • Rangárþing ytra • Skeiða- og Gnúpverjahreppur • Skaftárhreppur • Skútustaðahreppur • Sveitarfélagið Hornafjörður • Sveitarfélagið Skagafjörður • Þingeyjarsveit.

Jafnframt eiga Árborg og Flóahreppur upprekstrarréttindi á miðhálendinu, Djúpavogshreppur stjórnsýslumörk að þjóðlendum miðhálendisins, auk þess sem Norðurþing hefur aðkomu að Vatnajökulsþjóðgarði.

Samkvæmt 3. gr. þjóðlendulaga þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar til nýtingar lands og landsréttinda vegna annarrar nýtingar en þeirrar sem tekur til vatns- og jarðhitaréttinda, vindorku, náma og annarra jarðefna. Þar þarf leyfi forsætisráðherra. Sé nýtingin sem þarfnast leyfis sveitarstjórna til lengri tíma en eins árs þarf jafnframt samþykki forsætisráðherra.[8]

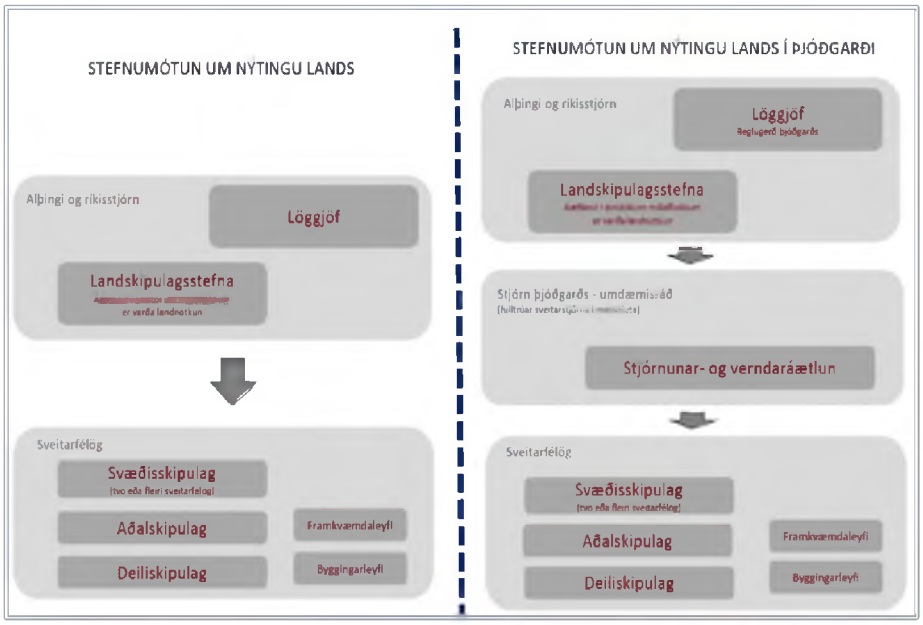
[8] Fyrir liggja drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um þjóðlendur og afmörkun eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 þar sem m.a. er lagt til að leyfi fyrir nýtingu náma og annarra jarðefna verði felld undir leyfisveitingarhlutverk sveitarfélaga. Upplýsingum sem hér koma fram ber því að taka með fyrirvara á mögulegum breytingum laganna.

Samkvæmt 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 leggur umhverfis- og auðlindaráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára innan tveggja ára frá alþingiskosningum. Í tillögunni skal felast endurskoðun á gildandi landsskipulagsstefnu þegar þörf er á ásamt greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála í landinu. Árið 2018 fól umhverfis- og auðlindaráðherra Skipulagsstofnun að hefja vinnu við gerð landsskipulagsstefnu sem feli í sér viðbætur við *Landsskipulagsstefnu 2015–2026* (Alþingi, 2016). Sú vinna er nú í gangi. Gert er ráð fyrir að *Landsskipulagsstefna 2015–2026* gildi áfram en að mótuð verði nánari stefna um loftslagsmál, landslag og lýðheilsu í tengslum við framkvæmd skipulagsmála.

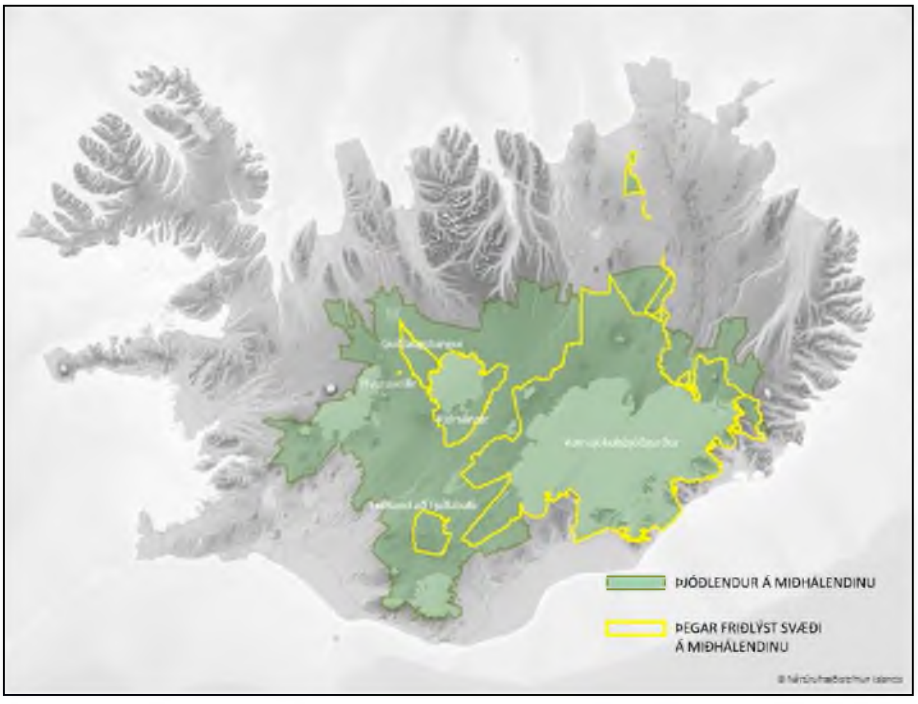
Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun. Landsskipulagsstefna er útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Til grundvallar landsskipulagsstefnu skal leggja markmið skipulagslaga auk framangreindra áætlana. Þá ber, eftir því sem við á, að hafa svæðis- og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga til hliðsjónar. Landsskipulagsstefna getur náð yfir landið allt, einstaka landshluta og efnahagslögsöguna og í henni skal ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál á miðhálendi Íslands. Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og, eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Ef sveitarstjórn telur að ekki beri að taka mið af samþykktri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skal hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun til staðfestingar.

Á miðhálendinu eru svæði sem þegar hafa verið friðlýst (Mynd 2). Þau lúta tvenns konar stjórnfyrirkomulagi. Annars vegar er Vatnajökulsþjóðgarður sem skiptist í fjögur rekstrarsvæði. Þeim er stýrt af svæðisráðum sem í sitja fulltrúar sveitarfélaga, ferðaþjónustu, náttúruverndar og útivistar. Sveitastjórnarfulltrúarnir eru formenn svæðisráðanna og skipa jafnframt meirihluta í stjórn þjóðgarðsins. Önnur friðlýst svæði á miðhálendinu heyra undir Umhverfisstofnun í samræmi við lög um náttúruvernd. Um hvert svæði gilda ákveðnir friðlýsingarskilmálar. Allar framkvæmdir innan viðkomandi verndarsvæða eru háðar leyfi Umhverfisstofnunar og viðkomandi sveitarfélags sbr. skipulagslög nr. 123/2010 og lög nr. 160/2010 um mannvirki. Þá nær Katla-jarðvangur (Katla-Geopark) inn á miðhálendið og langt inn á Vatnajökul. Jarðvangurinn er með starfsemi á þessu svæði og byggir starfsemin meðal annars á samstarfssamningi við umhverfis- og auðlindaráðuneytið (Katla geopark, 2019).

Hvað varðar þjóðgarð á miðhálendinu þá gæti tilkoma hans aukið samvinnu sveitarfélaga á svæðinu og sameiginlega sýn m.t.t. landsskipulagsstefnu (Mynd 2). Sveitarfélögin munu áfram sinna lögbundnum hlutverkum gagnvart skipulagi innan marka þjóðgarðs, sem markast af þjóðlendum miðhálendisins. Það á við um aðalskipulags- og deiliskipulagsáætlanir sem og svæðisskipulagsáætlanir þar sem um slíkar er að ræða. Innan þjóðgarðs er gert ráð fyrir samstarfi sveitarfélaga út fyrir sveitarfélagamörk. Fyrirkomulagið verður á þann veg að innan rekstrarsvæða þjóðgarðsins verða umdæmisráð, þar sem sitja fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem eru innan rekstrarsvæðis, og munu þessi ráð hafa umsjón með stjórnar- og verndaráætlun fyrir hvert rekstrarsvæði. Stjórnar- og verndaráætlun gegnir meginhlutverki í stefnumörkun landnýtingar og er gert ráð fyrir því að skipulagsáætlanir falli að henni. Á stórum hluta svæðisins sem um ræðir er töluverð reynsla af áþekku fyrirkomulagi, þ.e. innan núverandi Vatnajökulsþjóðgarðs. Auk þess sem að framan er rakið um aðkomu sveitarfélaga og skipulagshlutverk mun stjórn þjóðgarðsins, sem staðfestir allar áætlanir og stefnumörkun, verða samsett af fulltrúum sveitarfélaga að meirihluta. Bera má þetta fyrirkomulag saman við samstarf sveitarfélaga í svæðisskipulagsáætlunum, sem sveitarfélög geta ákveðið að vinna í sameiningu utan um tiltekin svæði bæði innan og utan þjóðgarðs. Við svæðisskipulag er komið á formlegu samstarfi um meginlínur landnýtingar á tilteknu landsvæði í samstarfi hlutaðeigandi sveitarfélaga. Í samanburði við Vatnajökulsþjóðgarð verður að hafa í huga að innan stærri þjóðgarðs sem tæki til meginhluta miðhálendisins væri um fjölbreyttari hóp nytjarréttarhafa að ræða, stærri upprekstrarfélög og afrétti, fleiri veiðifélög, hálendismiðstöðvar og fjölbreyttari starfsemi almennt.



Mynd 2 Stefnumótun um nýtingu lands á þjóðlendum, innan og utan þjóðgarðs.



Mynd 3 Yfirlit friðlýstra svæða

ÞJÓÐGARÐAR

Forsendur fyrir því að landsvæði eru gerð að þjóðgörðum um allan heim geta verið af ýmsu tagi. Þó eiga forsendurnar það sameiginlegt að þær tengjast ávallt lífríki, jarðfræði, menningu eða menningarminjum svæðisins sem mikilvægt er talið að vernda. Svæðin þykja þannig einstök með tilliti til þessara þátta.

Samkvæmt skilgreiningu Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (e. International Union for Conservation of Nature, IUCN) teljast svæði sem geta fengið þann sess að teljast þjóðgarðar vera stór náttúruleg eða lítt snortin svæði sem jafnframt skapa margvíslega möguleika til upplifunar,

útivistar, vísindaiðkunar, fræðslu og afþreyingar, sem samrýmast menningu og umhverfissjónarmiðum svæðisins. Skilgreining íslenskra laga, sem tekur mið af skilgreiningum IUCN, segir að þjóðgarðar séu stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag sem einnig sé mikilvægt í menningarlegu eða sögulegu tilliti (Alþingi, 2013).

Um þjóðgarða hefur verið sagt að engin einstök náttúruverndarframkvæmd sameini á jafn ákjósanlegan hátt náttúrufræðileg, menningarleg og félagsleg sjónarmið náttúruverndar.[9] Í því samhengi má benda á að þessi sjónarmið tengjast beint Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna sem eiga að mynda jafnvægi milli þriggja stoða sjálfbærrar þróunar; hinnar efnahagslegu, félagslegu og umhverfislegu.

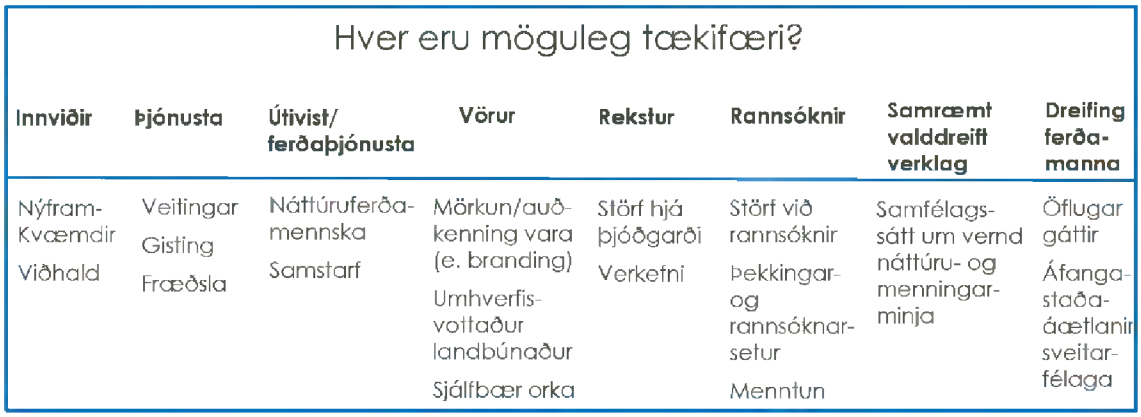
Auk náttúrufræðilegra og menningarlegra sjónarmiða um mikilvægi svæðisins þá er samfélagslegum sjónarmiðum gefið sérstakt vægi í þjóðgörðum því eitt af aðalmarkmiðum þeirra er að almenningi sé tryggður aðgangur að svæðinu til að geta notið náttúru þess. Annað markmið laga margra þjóðgarða víðs vegar um heiminn er að stofnun þeirra og framgangur efli byggðir í nágrenni þeirra. Friðlýsing, með stofnun þjóðgarðs, getur þannig aukið aðsókn að stöðum, einkum ef lögð er áhersla á markaðssetningu af hálfu fyrirtækja, sveitarfélaga eða yfirvalda. Ástæðan fyrir þessu markmiði er að þjóðgarðar hafa sérstakt aðdráttarafl; fólk hefur mikinn áhuga á að heimsækja þá. Markmiðið um eflingu byggða er því tengt því að aðdráttaraflið sem felst í þjóðgarðinum skili sér í störfum og efnahagslegum umsvifum í heimabyggð og hvetji til sjálfbærrar nýtingar sem samrýmast verndarmarkmiðum svæðisins. Það sem friðlýsingin hins vegar gerir einnig er að skapa ákveðna umgjörð um vernd ásetinna staða eða staða sem talið er mikilvægt að vernda til framtíðar. Umgjörðin felst til dæmis í vöktun á þolmörkum og þróun og uppbyggingu innviða og fræðslu. Jafnframt skapar friðlýsingin tækifæri til að efla þau svæði þar sem þörf er talin á auknum umsvifum á forsendum þróunar byggða og atvinnulífs. Friðlýsingin getur því skapað samstarf um sjálfbæra nýtingu og friðun svæða sem aftur geta eflt byggð í og við þjóðgarða.

[9] Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisradunevti-media/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf

Byggðaþróun og atvinnulíf

Vernd náttúru- og menningarminja er almennt helsta ástæða þess að landsvæði hafa verið gerð að þjóðgörðum víða um heim. Undanfarin ár hafa jákvæð samfélagsleg áhrif einnig verið nefnd í auknum mæli sem rök fyrir stofnun þeirra, enda hafa rannsóknir sýnt að þau geti fylgt þjóðgörðum. Stofnun slíkra verndarsvæða eru þannig talin geta falið í sér ýmis tækifæri sem ýtt geta undir byggðaþróun og atvinnulíf nærsamfélaga.

Eftirfarandi mynd sýnir tækifæri sem geta að mati nefndarinnar fylgt stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu. Vert er að taka fram að skörun er á milli flokka/tækifæra á myndinni, til dæmis á milli tækifæranna *þjónusta*, *útivist/ferðaþjónusta* og *vörur*. Til að mynda væri hægt að setja *ferðaþjónustu* sem undirflokk flokksins *vörur* eða flokksins *þjónusta*. Hins vegar útskýra undirflokkar þeirra tækifæra sem eru skilgreindir á myndinni nánar hugmyndina á bak við umrædd heiti.



Mynd 4 Samantekt mögulegra tækifæra með stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands

INNVIÐIR

Í lögum um náttúruvernd segir að í þjóðgörðum skuli tryggja aðgang almennings til útivistar þannig að almenningur kynnist náttúru og sögu svæðisins.

Mikilvægt er að tryggja að sú áhersla sem lögð er á aðgengi almennings í náttúruverndarlögum verði staðfest í stjórnunar- og verndaráætlun væntanlegs þjóðgarðs á miðhálendi Íslands. Stjórnunar- og verndaráætlun er eitt meginstjórntæki þjóðgarðsins og verkfæri til stefnumótunar og ákvarðanatöku.[10] Í ljósi þess að vernd náttúru- og menningarminja er aðalmarkmið þjóðgarða er jafnframt mikilvægt að fyrirbyggja að álag sem fylgt getur aðgengi almennings valdi raski eða skemmdum á miðhálendinu. Í landsskipulagsstefnu íslenskra stjórnvalda segir meðal annars að standa verði vörð um náttúru og landslag miðhálendisins vegna náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir útivist og að öll uppbygging innviða á miðhálendinu taki mið af sérstöðu svæðisins.

Ljóst er að framangreind markmið, vernd náttúru, landslags og minja annars vegar og tryggt aðgengi til útivistar hins vegar, þurfa að fara saman í þjóðgarði á miðhálendinu. Líklegt er að stofnun Hálendisþjóðgarðs hafi í för með sér aukinn áhuga fólks á að ferðast um svæðið og þar af leiðandi aukna þörf á innviðum og viðhaldi þeirra. Miðhálendið er hins vegar mjög viðkvæm auðlind og því þyrfti að huga vel að því að öll innviðagerð í þágu útivistar, ferðaþjónustu og samgangna sé talin ásættanleg og að leitast verði við að ná sem bestu jafnvægi milli hennar og verndunar náttúru- og

[10] Sjá nánari umfjöllun um stjórnunar- og verndaráætlun í kaflanum *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun.*

menningarminja. Þá verði horft til verndunar víðerna og tryggt að mannvirkjagerð skerði ekki óbyggð víðerni á miðhálendinu.

Einnig þarf að hafa að markmiði að sú uppbygging sem mun eiga sér stað gagnist nærsamfélagi, s.s. vegir að þjóðgarði, íbúðarhúsnæði fyrir starfsfólk þjóðgarðs og þjónustufyrirtækja í nágrenni þjóðgarðs. Innviðir sem um ræðir í þjóðgarðinum væru til að mynda þjónustumiðstöðvar, skilgreindir áfangastaðir ferðamanna, þ.m.t. salernisaðstaða, stofnvegir og aðrir vegir, skilgreindar gönguleiðir, stígar og útsýnispallar og fræðslu- og upplýsingaskilti.

Tækifæri liggja því í ýmiss konar framkvæmdum og viðhaldi sem fylgir innviðum og innviðaþörf í og við jaðar Hálendisþjóðgarðs. Í því samhengi er mikilvæg að við allar framkvæmdir verði stefnt að því að greina hverju sóst er eftir við framkvæmdina og mið tekið af því.

Aukið samstarf þjóðgarðsyfirvalda og aðila sem stunda atvinnustarfsemi innan svæðisins gæti einnig skapað tækifæri fyrir báða aðila. Þar væri til dæmis hægt að horfa til samstarfs opinberra aðila og einkaaðila (e. public-private partnership). Sú aðferð hefur m.a. verið notuð í þjóðgörðum í Bandaríkjunum og á Nýja Sjálandi. Þar er um að ræða langtímaverkefni þar sem einkaaðilar eru fengnir að borðinu til að skila af sér fyrir fram skilgreindri þjónustu yfir ákveðið tímabil.

ÞJÓNUSTA & ÖRYGGI

Stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu þarf, ef vel á að vera, að fylgja aukið þjónustustig á svæðinu. Ef horft er til reynslu annarra landa varðandi aðsókn að þjóðgörðum eða sjónum beint að vinsældum íslensku þjóðgarðanna þriggja sem áfangastaða ferðamanna, mun stofnun Hálendisþjóðgarðs að öllum líkindum auka straum almennings og ferðamanna á miðhálendið. Í náttúruverndarlögum er gerð sú krafa að lögð skuli áhersla á fræðslu og upplýsingar til gesta þjóðgarða. Aukin áhersla á fræðslu um náttúru og sögu miðhálendisins mun þannig fylgja stofnun þjóðgarðs. Með aukinni umferð fólks um svæðið er einnig líklegt að kröfur gesta er varðar aðgengi, veitingar og gistingu muni aukast og verða fjölbreyttari. Jafnframt felast í þessu ákveðin tækifæri til að vinna skipulega að því að veita upplýsingar um öryggisatriði þegar ferðast er um fáfarnari staði. Gæti það snúið bæði að ferðamönnum og ferðaþjónustuaðilum.

ÚTIVIST & FERÐAÞJÓNUSTA

Ljóst er að ferðaþjónusta er ein meginstoð í þjóðgörðum almennt. Ákveðin svæði miðhálendisins hafa auk þess verið vettvangur fyrir tómstundir fólks til langs tíma. Útivist í formi gönguferða, jeppaferða, vélsleðaferða og hestaferða skilar sér í lífsgleði og þar með aukinni lýðheilsu. Aukin tækifæri felast í sjálfbærri ferðaþjónustu og náttúruupplifun á miðhálendinu, ekki síst þegar horft er til þess mikla þunga sem þjóðgarðar geta haft sem markaðssetningartæki einir og sér. Að þróa og markaðssetja ferðaþjónustu og útivistarmöguleika innan þjóðgarðs felur því í sér mikil tækifæri.

Náttúruferðamennska er mest vaxandi grein ferðamennsku í heiminum. Um er að ræða hugtak sem nær yfir alla náttúrutengda ferðamennsku, svo sem visthæfa ferðamennsku (e. ecotourism), ferðamennsku í víðernum (e. wilderness tourism), jarðminjaferðamennsku (e. geotourism) og ævintýraferðamennsku (e. adventure tourism). Fjölbreytileg náttúruupplifun er undirstaða náttúruferðamennska og er þessi tegund ferðamennsku almennt meira háð gæðum umhverfisins en aðrar tegundir ferðamennsku. Miðhálendið býður einnig upp á fjölbreytta möguleika fyrir menningartengda ferðamennsku. Þar má víða finna búsetulandslag auk þess sem mörg svæði eru tengd gömlum þjóðsögum og útilegumönnum. Þá eru fornar leiðir víða á miðhálendinu sem eru til marks um samgöngumáta Íslendinga um aldir.

Í ljósi fækkunar víðerna alls staðar á jörðinni aukast verðmæti slíkra svæða og annarra náttúrulegra svæða sem eftir standa. Á Íslandi má enn finna víðáttumikil svæði þar sem náttúran ræður ríkjum og í ljósi þess að náttúruferðamennska er ört vaxandi í heiminum eru þau svæði orðin að mikilvægri auðlind. Mikið hefur verið fjallað um þróun ferðaþjónustu á Íslandi, hvernig hægt sé að þróa greinina í átt að aukinni sjálfbærni og laða til landsins ferðamenn sem skilja eftir sig minna kolefnisspor eftir

komu til landsins. Með þessu er átt við að þeir sem stunda náttúruferðamennsku nýta oft staðbundnar samgöngur, þ.e.a.s. sem liggja innan sveitarfélaga eða innan efnahagslega tengdra svæða eða ferðast um fótgangandi hluta ferðar eða á farartækjum sem brenna ekki jarðefnaeldsneyti. Í ljósi þess að ferðamenn sem stunda náttúruferðamennsku sækja í þjóðgarða gæti þjóðgarður á miðhálendinu stutt við ákjósanlega þróun í þeim efnum. Í því samhengi má benda á mikilvægi góðra samgangna fyrir almenning á miðhálendinu. Þær eru ekki einungis þjónusta, sem eykur aðgengi fólks að hálendinu, heldur stuðla þær einnig að auknu öryggi fyrir göngu- og hjólafólk og reynslulitla ferðamenn sem vilja síður þurfa að aka sjálfir við aðstæður sem þeim eru framandi. Almenningssamgöngur stuðla einnig að aukinni náttúruvernd og skipulagðari upplýsingagjöf til ferðamanna.

VÖRUR

Landsvæði innan þjóðgarðs fá á sig ákveðinn umhverfisgæðastimpill vegna þeirrar áherslu sem lögð er á að vernda umhverfi og náttúru slíkra svæða. Af því leiðir að auðlindir sem finna má innan svæðisins og nýttar eru til framleiðslu á vöru, geta einnig fengið þess konar gæðastimpill.

Sem dæmi um auðlindir á miðhálendinu sem nýttar eru til framleiðslu vara má nefna ýmiss konar jurtir, jökulár og sauðfé sem nærist á afréttum miðhálendisins.

Nú þegar er talsverð nýting víða á miðhálendinu á jurtum, þ.m.t. hefðbundin berjatínsla, fjallagrös og söfnun annarra jurta til skrauts, auk þess sem öflun hráefnis fyrir smáiðnað hefur færst í vöxt. Einnig má minnast á hinn hefðbundna menningararf þar sem lífrænt efni af svæðinu, t.d. hreindýrahorn og skinn, er nýtt á umhverfisvænan máta.

Árið 1999 gengu alls um 70 þús. sauðfjár á afréttum á miðhálendinu yfir sumartímann, sem þá samsvaraði um 15% heildarfjölda sauðfjár á landinu öllu. Ekki liggja fyrir nýrri heildstæðar tölur um þessa nýtingu en heildarfjöldi sauðfjár í landinu hefur lítið breyst síðan (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2017). Samkvæmt nýlega samþykktum lögum um landgræðslu nr. 155/2018 skal setja reglugerð með það að markmiði að tryggja sjálfbæra landnýtingu, m.a. varðandi beit búfjár á afréttum sem og annars staðar. Markmið laganna er að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu lands og því ættu þau að nýtast sem viss gæðastimpill á ferli sauðfjárframleiðslu ef vel er haldið á spilunum (Alþingi, 2018).

Á miðhálendinu er einnig framleidd orka úr endurnýjanlegum orkugjöfum sem skapar lífsgæði fyrir þjóðina í formi rafmagns til almenningsnota.

Ljóst er að mörkun/auðkenning vara (e. branding) skipar sífellt stærri sess við sölu þeirra. Þannig væri sérstök auðkenning vara, umfram þau gæði sem vörurnar búa yfir og bent hefur verið á hér að framan, möguleg ef varan kemur úr þjóðgarði. Það gæfi möguleika á því að skapa vörunni sérstöðu og getur aukið líkurnar á að mögulegur kaupandi finni fyrir jákvæðri staðartilfinningu (e. sense of place) gagnvart vörunni. Tækifærin felast þar af leiðandi í því að nýta sér mörkun við að kynna vörur sem koma úr þjóðgarði. Það er því skoðun nefndarinnar að þau fyrirtæki sem nýta sér miðhálendið til vöruframleiðslu ættu að geta notað merki (e. brand) þjóðgarðsins í sinni markaðssetningu. Það væri þó háð því að ákveðin skilyrði um vottun varanna væru uppfyllt.

REKSTUR

Stórum þjóðgarði á miðhálendinu mun fylgja umfangsmikill rekstur og klárlega aukning á þeim rekstri sem fyrir er í öðrum þjóðgörðum og verndarsvæðum sem ná yfir hálendið. Störf af ýmsu tagi verða til við rekstur þjóðgarðs, svo sem heilsársstörf fagfólks í landvörslu og fræðslu og einnig störf við þjónustu og upplýsingagjöf. Þá er ljóst að árstíðabundin starfsemi og þjónustukaup yrðu töluverð. Fjölbreytt starfstækifæri fylgdu því slíkum rekstri, hvort sem það væri á vettvangi, skrifstofum eða þjónustumiðstöðvum slíks verndarsvæðis. Mikilvægt er að benda á að um væri að ræða mögulega viðbót við þann fjölbreytta og umfangsmikla rekstur og sjálfboðavinnu ýmissa aðila sem fer fram á miðhálendinu nú þegar. Sem dæmi má nefna að upprekstrarfélög, bændur, veiðifélög,

útivistarfélög og náttúruverndarsamtök vinna að ýmsum landbótaverkefnum og sinna þjónustu við ferðalanga á miðhálendinu og nauðsynlegt að sú starfsemi verði áfram tryggð.

RANNSÓKNIR

Óraskað umhverfi er vísindamönnum mikilvægt til að geta stundað rannsóknir. Verndarsvæði eru því vinsæl sem vettvangur ýmissa rannsókna. Sem dæmi um afar áhugaverðar rannsóknir sem fara fram á miðhálendinu má nefna rannsóknir HiRise teymis bandarísku geimvísindastofnunarinnar NASA. Teymið hefur t.d. rannsakað eldgosið í Holuhrauni sem og hraunflæði frá Lakagígum og borið saman við gögn frá HiRise myndavél NASA af plánetunni Mars. En margt þykir líkt með jarðmyndunum á plánetunni og á miðhálendi Íslands. Samkvæmt þeim vísindamönnum sem vinna að umræddum rannsóknum felast mikil tækifæri í að rannsaka önnur svæði miðhálendisins að því gefnu að þau séu óröskuð.[11]

Þá gætu skapast tækifæri í nærsamfélögum til að byggja upp þekkingarsetur/rannsóknarsetur þar sem sagan, jarðfræðin, menningarminjarnar og náttúran verði rannsökuð og áhugasamir fræddir um þessi málefni á staðnum. Þau tækifæri væri einnig hægt að nýta til að þróa í samvinnu við menntastofnanir landsins frekara nám í umhverfisfræðum á öllum skólastigum.

DREIFING FERÐAMANNA

Því fylgja kostir að ferðamenn fari sem víðast um landið. Fleiri landsvæði geta þá notið góðs af fjölgun ferðamanna. Auk þess dreifist álag á náttúru og samfélag sem ferðamennirnir valda. Hálendisþjóðgarður með öflugum gáttum, svo sem þjónustumiðstöðvum, rannsóknasetrum og gestastofum sem draga fram sérkenni mismunandi hluta miðhálendisins gæti aukið aðdráttarafl svæða á ýmsum stöðum í eða við þjóðgarðinn. Þannig geta aukist líkur á að ferðamenn vilji skoða stærri svæði í stað þess að stoppa á einum stað og telja sig þar með hafa séð það sem þjóðgarðurinn hefur upp á að bjóða. Þá má nefna vinnu við áfangastaðaáætlanir landshluta og möguleg samlegðaráhrif þeirra við þjóðgarð á miðhálendinu Áfangastaðaáætlun er sameiginleg stefnuyfirlýsing sem hefur það að markmiði að stýra uppbyggingu og þróun svæðis yfir ákveðinn tíma.

SAMRÆMT VALDDREIFT VERKLAG

Aukin þátttaka sveitarfélaga, félagasamtaka, ferðaþjónustuaðila, bændasamtaka og fleiri, í náttúruverndarverkefni á borð við stofnun Hálendisþjóðgarðs gæti að mati nefndar skapað tækifæri til samfélagssáttar um náttúruvernd. Þátttaka sem flestra í slíku valddreifðu stýrineti sem væri samstarfsvettvangur aðila sem ynnu saman að framkvæmd og stefnumótun verkefnisins getur leitt til aukins skilnings allra aðila á fjölbreyttum áhersluatriðum þeirra sem að verkefninu kæmu.

Við slíkt verklag getur myndast samstaða fjölbreytts hóps, auk þess sem viljinn til að ná markmiðum verkefnisins ætti að vera meiri. Nefndin telur jafnframt mikilvægt að slíkt verklag byggi á fagmennsku og öflugum þekkingargrunni og að lögð verði áhersla á samspil þekkingar og valddreifingar í vinnu við stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu.

[11] Iceland Magazine, 29. febrúar 2016 https://icelandmag.is/article/protecting-central-highlands-iceland-important-space-exploration-nasa-scientist-argues



Mynd 5 Á Sprengisandsleið.

Áherslur í atvinnustefnu

Eins og fram hefur komið eru helstu markmið með stofnun þjóðgarða að vernda náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar og tryggja aðgengi almennings að svæði til sjálfbærrar hefðbundinnar nýtingar, útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins. Einnig fylgja þjóðgörðum oft markmið um að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar á gæðum svæðisins sem samrýmast verndarmarkmiðum.

Hálendisþjóðgarður getur verið aflvaki í rannsóknum og fræðslu, sjálfbærri nýtingu og þróun, m.a. á sviði ferðamennsku og landbúnaðar.

Þverpólitísk nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu telur að skýr atvinnustefna sé ein helsta forsenda þess að markmið friðlýsingarinnar náist. Eitt af hlutverkum nefndarinnar er að koma með tillögur að áherslum á því sviði. Í þessum kafla verður fjallað um þær áherslur.

Að því sögðu leggur nefndin áherslu á að stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu eigi að tryggja vernd náttúru- og menningarminja svæðisins. Telur nefndin að allar athafnir og framkvæmdir á tilvonandi verndarsvæði þurfi að byggja á meginreglu umhverfisverndar, *varúðarreglunni* svokölluðu.

Sjónarmið nefndarinnar eru því eftirtalin:

> *Skýr atvinnustefna sem tekur til umsvifa, athafna og framkvæmda í þjóðgarði á miðhálendi Íslands þarf að liggja fyrir við upphaf rekstrar þjóðgarðsins. Atvinnustefnuna á að vinna í samráði við hagsmunaaðila frá grunni og þarf hún að endurspegla kröfur um gæði og öryggi sem gerðar eru til starfsemi innan verndarsvæðis. Náttúran er auðlind Hálendisþjóðgarðs og öll uppbygging og annað mögulegt álag á náttúruna þarf að byggja á meginreglu umhverfisréttar, varúðarreglunni svokölluðu.*
>
> *Stefna og mörkun (e. branding) þjóðgarðsins þarf að vera samræmd fyrir svæðið í heild og rekstraraðilar sem eru með starfsemi innan þjóðgarðs eiga að geta nýtt auðkenni (e. logo) hans við kynningu á þeirri þjónustu sem veitt er.*
>
> *Fræðsla um náttúruverðmæti og miðlun á tækifærum til upplifunar í þjóðgarðinum eiga að vera hluti af stefnu garðsins við að ýta undir fjölbreytta starfsemi innan hans.*
>
> *Umsjón á svæðinu á að byggja á yfirsýn og samvinnu, og framboð þjónustu þarf að taka mið af eftirspurn, þó þannig að það sé undir þolmörkum náttúrunnar (sbr. varúðarregluna).*
>
> *Atvinnustefna þarf að byggja á vel útfærðri stefnu um nýtingu ólíkra svæða innan þjóðgarðsins og setja fram áherslur um skiptingu landssvæða innan hans í verndarflokka m.t.t. þessa.*
>
> *Tryggja þarf að möguleg gjaldtaka í þjóðgarðinum sé unnin í samráði við hagaðila og að ferli mögulegra samningagerða um fyrir fram skilgreind verkefni séu gegnsæ.*

Með ofangreind sjónarmið að leiðarljósi leggur nefndin til að atvinnustefna Hálendisþjóðgarðs verði byggð á nokkrum áhersluatriðum sem verði nýtt sem leiðarljós við nánari útfærslu stefnunnar.

Áherslur í atvinnustefnu								
Samráð	**Öryggi & gæði**	**Byggða-festa**	**Auðkenni & mörkun**	**Auðlindir & uppbygging**	**Miðlun & fræðsla**	**Umsjón**	**Þjónustu-framboð**	**Gjaldtaka**
Tímanlegt & náið	Vottuð starfsemi	Starfsemi í heima-byggð	Samræmt & nýtanlegt	Vernd & stýring	Regluleg & fjölbreytt	Samvinna & yfirsýn	Þolmörk & eftirspurn	Gegnsæi & samráð

Mynd 6 Samantekt áherslna í atvinnustefnu þjóðgarðs á miðhálendi Íslands

SAMRÁÐ

Atvinnustefna Hálendisþjóðgarðs mun hafa áhrif á nytjarétthafa, bændur, útivistarfólk og ferðamenn, veiðifélög og fjölda rekstraraðila sem munu vera með starfsemi innan þjóðgarðsins. Mikilvægt er að stefna strax í upphafi að því að þau áhrif verði jákvæð. Til að svo megi verða þarf að eiga sér stað náið samráð við hagaðila um þá stefnu sem mörkuð verður. Sérstaklega ber að gæta að ólíkum aðstæðum innan landshluta og einstakra svæða innan miðhálendisins og nálgast samráð með tilliti til þess. Einnig er mikilvægt að samráðið fari tímanlega fram í ljósi þess að margar atvinnugreinar byggja á skipulagningu langt fram í tímann.[12]

GÆÐI & ÖRYGGI

Innviðauppbygging og annars konar starfsemi í þjóðgarði á miðhálendinu verður að uppfylla kröfur um gæði og öryggi. Með tilkomu þjóðgarðs þarf að vinna út frá því að starfsemi á svæðinu nýti sér fjölbreytt sérkenni miðhálendisins þegar kemur að upplifun og náttúru- og menningarminjum. Mikilvægt er að bjóða upp á aðstæður, þjónustu og vörur sem hafa sanngildi (e. authenticity value). Gæðin þurfa því að taka til innviða, þjónustu og vara. Stefnumörkun sem byggist á slíkri gæðastýringu getur tryggt sjálfbærni svæðisins og aukið öryggi í ferðaþjónustu. Til að meta þessa þætti þurfa að vera til staðar vísar (e. indicators). Þar mætti til dæmis greina hvort innleiðing vottunarkerfa eins og ISO eða Svansins myndu henta til gæðastýringar. Þar þyrfti m.a. að hafa í huga hvort að innleiðing vottunarkerfa hjá minni fyrirtækjum gæti verið íþyngjandi.

BYGGÐAÞRÓUN

Markmið verndarflokka Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN, International Union for Conservation of Nature), eru víðast hvar höfð að leiðarljósi við stofnun verndarsvæða. Eitt af markmiðum með stofnun þjóðgarðs samkvæmt IUCN er að ýta undir félagslegan og efnahagslegan ávinning nærsamfélagsins af stofnun slíks svæðis. Eitt af markmiðum með stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu þarf að vera að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins. Nefndin telur því að störf sem til verða við nýjan þjóðgarð skuli verða hýst á starfsstöðvum og þjóðgarðsmiðstöðvum þjóðgarðsins með það að markmiði að efla atvinnu á landsbyggðinni. Leggja þarf sérstaka áherslu á sjálfbæra nýtingu svæðisins og nýsköpun s.s. tengdri ferðaþjónustu og ferðatækni, menningu sem og þróun atvinnuvega í tengslum við þjóðgarðinn í nærliggjandi byggðum. Meta þarf að verðleikum staðbundna menningu og þekkingu samhliða öðrum þáttum.

Auk þess telur nefndin mikilvægt að benda á að ýmis verkefni eru nú þegar unnin af ýmsum aðilum á miðhálendinu. Um er að ræða verkefni sem hafa ýmis samlegðaráhrif með þeirri starfsemi sem þjóðgarði er falið. Því gæti það verið þjóðgarði til hagsbóta að greina um hvaða verkefni er að ræða

[12] Sjá nánar um aðkomu hagaðila í köflunum *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun* og *Áherslur í lagafrumvarp.*

og hefja samtal um mögulegt samstarf við þá sem þeim sinna og auk þess bjóða upp á slíkt samstarf þar sem þörf er á því. Nánari umfjöllun um þetta má finna í kaflanum *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun-Samningar/Samstarf.*

AUÐKENNI & MÖRKUN

Auðkenni getur á einfaldan en árangursríkan stutt við starfsemi þjóðgarðs, hvort sem um er að ræða einkennisklæðnað og farartæki starfsmanna, mannvirki, skilti og vegvísa eða leyfi til rekstraraðila með starfsemi í garðinum til að tengja sig auðkenninu. Það getur hjálpað til við að gera þjónustu sýnilega og vörur eftirsóknarverðar. Að mati nefndar á þjóðgarðurinn þ.a.l. að leggja áherslu á að huga vel að samræmi og nýtingu auðkennis, m.a. svo viðurkenndir rekstraraðilar sem eru með starfsemi innan hans geti nýtt það við kynningu á þeirri þjónustu sem veitt er.

MIÐLUN & FRÆÐSLA

Ef uppbygging og starfsemi þjóðgarðsins á að ganga vel þarf að leggja mikla áherslu á miðlun og fræðslu. Þar er mikilvægt að faglega sé staðið að öflun gagna, rannsóknum og vöktun. Stefnan er að atvinnustarfsemi verði í samræmi við meginreglur í umhverfisvernd en því markmiði verður einfaldlega ekki náð nema að ákveðin þekking sé til staðar og hennar verður ekki aflað nema með viðvarandi rannsóknum og vöktun bæði á sviði náttúrufræða og félagsvísinda. Áhersla á þessi atriði, auk vel útfærðrar samskiptastefnu, mun hjálpa til við að auka skilning gesta á náttúru og menningu svæðisins og ánægju þeirra af upplifuninni. Þótt auðkenni og mörkun væru samræmd fyrir þjóðgarðinn væri hægt að þróa mismunandi undirauðkenni sem draga fram ákveðna þætti náttúru, landslags, menningar og hefða mismunandi landsvæða. Það væri til dæmis hægt að ímynda sér að landsvæði innan Hálendisþjóðgarðs miðluðu upplýsingum um mismunandi tækifæri til náttúruverndar, upplifunar og atvinnusköpunar. Þar má nefna eldfjöllin á suðurhálendinu, víðernin miklu á miðju miðhálendinu, hraunin norðan Vatnajökuls og svo mætti áfram telja.

AUÐLINDIR & UPPBYGGING

Þróun ferðamannaaðstöðu, vega og annarra mannvirkja þarf að taka mið af þolmörkum náttúrunnar, öryggisþáttum og þess sem njótendur svæðisins sækjast eftir á miðhálendinu (útsýni, lítt snortin náttúra og kyrrð).[13] Spyrja þarf spurninga eins og *hver er staðarandinn?* og *hvernig geta innviðir haft sem minnst áhrif á hann eða stuðlað að því að draga hann fram*? Ígrunda þarf aðgengi að þjóðgarðinum og mögulega uppbyggingu þar sem uppbygging innviða gæti stangast á við varðveislu víðerna, ásýnd náttúrulegra svæða eða upplifun af lítt snortnu og ómanngerðu umhverfi. Þar þyrfti frekar að horfa til þess að beita ítölu eða stýringu á svæðunum. Þá þarf að huga vel að sjálfbærniþættinum með því að nýta eins og kostur er vinnuafl af svæðinu og byggingarefni sem ekki er sótt langt að, t.d. íslenskt timbur, möl, berg og steinull í ýmiss konar innviði, s.s. í stígagerð, palla, byggingar, upplýsingaskilti o.fl.

UMSJÓN

Tryggja þarf yfirsýn yfir umsjón svæða innan þjóðgarðsins. Nauðsynleg er að fullnægjandi landvarsla verði byggð upp til að tryggja vernd náttúru og menningarsögulegra minja og til að tryggja að ferðamenn fái viðhlítandi leiðbeiningar og fræðslu. Í Hálendisþjóðgarði gæti samvinna þjóðgarðsyfirvalda, sveitarfélaga og einkaaðila varðandi umsjón með ákveðnum svæðum dreift álagi og ábyrgð. Dæmi þar um má nefna Landeigendur, mannvirkjaeigendur og rekstraraðila innan

[13] Áætlun um ferðamennsku á miðhálendi Íslands: Niðurstöður rannsókna: https://skemman.is/bitstream/1946/14504/1/%C3%81%C3%A6tlun_fer%C3%B0amennsku_Lokask%C3%BDrsla-3.pdf

þjóðgarðsins eða í nágrenni hans. Þá þyrfti að skilgreina umsjónaraðila og útfæra í hverju ábyrgð þeirra fælist.[14] Einnig er mikilvægt í tengslum við umsjón svæða og rekstur að sveitarfélög, í samstarfi við þjóðgarð, skilgreini lóðir undir öllum mannvirkjum á miðhálendinu, úthluta þeim fasteignanúmeri og vinna deiliskipulag eftir atvikum. Mörg mannvirki á miðhálendinu (hús og skálar) hafa fastanúmer en standa ekki á skilgreindum lóðum og því ríkir óvissa um skipulagslega stöðu svæðanna.

ÞJÓNUSTUFRAMBOÐ

Greina þarf þjónustuframboð innan væntanlegs þjóðgarðs og þarfir m.t.t. til gistingar, veitingaþjónustu og afþreyingar sem og þjónustu sem hefðbundnar landnytjar kunna að útheimta. Þar er grundvallarskilyrði að þolmörk svæðisins séu virt, þ.e.a.s. að hvers konar nýting og úthlutun takmarkaðra gæða spilli ekki náttúru og menningarsögulegum minjum. Þjónusta í Hálendisþjóðgarði á að byggjast á fagmennsku og gæðum sem eykur upplifun gesta. Það á bæði við um staðbundna þjónustu við gesti sem og um útivistarferðir, fræðsluferðir, heilsuferðir, o.fl. Eðlilegt er að gerðar séu kröfur um gæði þeirrar þjónustu sem boðið er upp á. Til dæmis að þjónusta og vörur séu vottaðar af viðurkenndum vottunaraðilum og í samræmi við mörkun þjóðgarðsins. Hins vegar ber að hafa í huga að staðbundin fyrirtæki eru jafnan smá í sniðum, oft frumleg og framsækin og leitast við að byggja sitt starf á gæðum og fagmennsku. Því þarf að greina hvort innleiðing vottunarkerfa eins og ISO eða Vakans myndu henta til gæðastýringar.

Áður hefur verið nefnt að hægt sé að horfa til samstarfs opinberra aðila og einkaaðila. Á það einnig við um þennan áhersluþátt atvinnustefnunnar.

GJALDTAKA

Verðmæti miðhálendisins eru sameiginleg auðlind okkar. Þjónustan sem þessi verðmæti bjóða gestum er af ýmsu tagi. Í ferðaþjónustu er það í formi upplifunar þar sem gestir nýta sér til ánægju og heilsueflingar það sem náttúran býður upp á. Það getur valdið álagi á takmörkuð gæði. Þessum gæðum þarf að halda við svo aðdráttarafl svæðisins minnki ekki. Möguleikar til gjaldtöku sem gætu nýst til aðgangsstýringar, sem og til að standa undir viðhaldi og gæðum þurfa að vera til staðar. Slíkar ákvarðanir þarf hins vegar að taka á breiðum grundvelli og í samræmi við heildstæða stefnumörkun stjórnvalda um fyrirkomulag gjaldtöku. Þá leggur nefndin áherslu á að ferli vegna mögulegrar gjaldtöku verði gegnsætt.

Rétt er að taka fram að í umfjöllun nefndarinnar um gjaldtöku og samninga er ekki átt við þá nýtingu sem rétthöfum er heimil á miðhálendinu, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum.

[14] Sjá nánari umfjöllun um samstarf þjóðgarðs og einkaaðila í kaflanum *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun-Samstarf/Samningar*

Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun

Áætlun um stjórnun, náttúruvernd, nýtingu og miðlun upplýsinga í þjóðgörðum er gjarnan nefnd stjórnunar- og verndaráætlun. Áætlunin er rammi utan um stjórn og skipulag á svæðinu þar sem ofangreindum efnisatriðum eru gerð skil. Stjórnunar- og verndaráætlun er unnin í samráði við hagaðila, svo sem sveitarstjórnir, fagstofnanir, landeigendur, ýmis samtök og hagsmunaaðila og skal endurskoða eftir því sem tilefni er til.

Í 81. gr. laga um náttúruvernd er fjallað um stjórnunar- og verndaráætlun. Þar segir:

> Umhverfisstofnun ber ábyrgð á að gerð sé stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlýst svæði. Stofnunin getur falið hæfum aðilum að annast undirbúning eða gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og skal gerður um það samningur þar sem m.a. er kveðið nánar á um umfang verkefnisins og greiðslur fyrir það.
>
> Tillaga að stjórnunar- og verndaráætlun skal liggja fyrir innan 12 mánaða frá gildistöku friðlýsingar. Í stjórnunar- og verndaráætlun skal m.a. fjallað um landnýtingu, landvörslu, vöktun, uppbyggingu, fræðslu og miðlun upplýsinga, verndaraðgerðir og aðgengi ferðamanna, þar á meðal aðgengi fatlaðs fólks. Ef ekki hafa verið settar sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á viðkomandi svæði í auglýsingu um friðlýsingu er heimilt að setja slíkar reglur í [stjórnunar- og verndaráætlun svo og reglur um önnur atriði er greinir í IV. kafla.
>
> Stjórnunar- og verndaráætlun skal gerð í samvinnu við eigendur svæðisins, Náttúrufræðistofnun Íslands, viðkomandi sveitarstjórnir og eftir atvikum aðrar fagstofnanir og hagsmunaaðila. Tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun skal auglýsa opinberlega og skulu athugasemdir við hana hafa borist innan sex vikna frá birtingu auglýsingarinnar. Áætlunin er háð staðfestingu ráðherra og skal staðfesting og gildistaka áætlunarinnar auglýst í B-deild Stjórnartíðinda.

Í meginatriðum er stjórnunar- og verndaráætlun nefndarinnar eftirfarandi:

- Leiðarljós fyrir þá aðila sem stýra svæðinu.
- Leiðarljós fyrir þá aðila sem vilja vera með starfsemi í svæðinu og þá aðila sem þurfa samþykki fyrir hvers konar athöfnum á svæðinu.
- Inniheldur upplýsingar um þær skuldbindingar sem felast í vernd svæðisins.
- Inniheldur upplýsingar um stjórnun, nýtingu og vernd þeirra náttúrugæða sem eru á svæðinu.
- Inniheldur mælikvarða sem nýtast við árangursmælingar.
- Handbók fyrir starfsmenn með nauðsynlegum upplýsingum um svæðið.

SAMRÁÐ

Þverpólitísk nefnd um stofnun Hálendisþjóðgarðs hefur á undanförnum mánuðum haldið samráðsfundi víðs vegar um landið með sveitarfélögum og öðrum hagaðilum. Þar hefur meðal annars verið rætt um hvaða hagsmuna þurfi að gæta í tengslum við stofnun og rekstur þjóðgarðs á svæðinu.

Nefndin telur brýnt að virða þau sjónarmið sem komu fram í samráðinu og leitast við að leggja þau til grundvallar við ákvörðun meginácherslna sem lúta að stjórnunar- og verndaráætlun.

Nefndinni er ekki ætlað að vinna eða útfæra stjórnunar- og verndaráætlun heldur eingöngu að leggja fram tillögur að helstu áherslum fyrir vinnslu slíkrar áætlunar. Ferlið við útfærslu sjálfrar áætlunarinnar er umfangsmeira og krefst frekara samráðs og nánari útfærslu á einstökum svæðum. Nefndin telur mikilvægt að í því ferli verði horft til þeirra áhersluatriða sem fram koma í þessu skjali.

FRAMSETNING & INNTAK

Varðandi stjórnunar- og verndaráætlun almennt telur nefndin eftirfarandi atriði mikilvæg:

- að áætlunin verði skýr og myndræn í framsetningu,
- að unnið verði út frá þekktu vinnulagi við framsetningu skipulagsáætlana,

- að textaumfjöllun verði einföld og hnitmiðuð,
- að áætlunin verði þróuð og unnið eftir henni í miklu og nánu samráði þeirra aðila sem eiga hagsmuna að gæta.

Í ljósi stærðar væntanlegs þjóðgarðs vill nefndin einnig benda á að mögulegt er með því fyrirkomulagi sem lagt er til í Hálendisþjóðgarði að vinna svæðisskiptar stjórnunar- og verndaráherslur. Þannig muni þjóðgarðinum verða skipt niður í nokkur rekstrarsvæði, eins og lýst er nánar í þessari skýrslu og má hugsa sér að hvert svæði hafi umsjón með gerð stjórnunar- og verndaráætlunar innan þess. Vinnan byggist á ákveðnum grunnforsendum slíkrar áætlanagerðar og innan ramma meginmarkmiða með þjóðgarðinum en hægt væri að horfa til sérkenna svæðisins. Þessar áherslur rekstrarsvæðanna eru svo sameinaðar í einu heildarskjali, stjórnunar- og verndaráætlun alls þjóðgarðsins og staðfest þar af stjórn.

Nefndin telur sérstaklega mikilvægt að stjórnunar- og verndaráætlun verði skýr og aðgengileg í notkun. Þannig verði horft til úrbóta og framþróunar frá því sem þekkt er, t.a.m. í Vatnajökulsþjóðgarði, og lögð mikil áhersla á skýra og myndræna framsetningu ákvarðana. Almennar grunnupplýsingar og fróðleikur í texta um þjóðgarðinn verði þannig frekar í viðaukum eða öðrum samhangandi útgáfum heldur en meginmáli stjórnunar- og verndaráætlunar. Þannig verði höfð hliðsjón af þekktu vinnulagi við framsetningu skipulagsáætlana sveitarfélaga. Aðkoma og sýnileiki samráðsaðila við vinnslu áætlunarinnar verði mikill, enda unnið út frá því að áætlunin verði m.a. afrakstur af víðtæku samráði. Upplýsingar um samráðsaðila ættu því að koma fram strax á fyrstu síðum skjalsins.

Í ljósi þessa telur nefndin að samráð við hagaðila og eðlileg nýting hálendisins þurfi að liggja til grundvallar löggjöf og/eða áætlunum til stýringar, samhliða náttúruverndarmarkmiðum. Nefndin telur einnig að íhuga mætti hvort nota ætti annað heiti fyrir áætlunina en „stjórnunar- og verndaráætlun“. Þannig væri hægt að skoða hvort byggja mætti einnig á hugtökunum „samráð“ eða „nýting“ samhliða hinum, „stjórnun“ og „vernd“, t.d. „stjórnunar-, verndar- og nýtingaráætlun“.

ÁHERSLUEFNI

Í eftirfarandi töflu má sjá tillögur að aðalatriðum/helstu áherslum nefndarinnar í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðs á miðhálendinu. Hafa ber í huga að áherslurnar kallast á við fram komnar tillögur nefndar varðandi atvinnustefnu í þjóðgarðinum. Það er mat nefndarinnar að hagræði yrði af því að atvinnustefna verði fram sett sem hluti af stjórnunar- og verndaráætlun, frekar en að hún verði unnin í aðskildu ferli.

Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun hálendisþjóðgarðs

Dreifstýring	Náttúruvernd	Aðgengi	Atvinnustefna	Samningar	Nytjaréttur	Samgöngur	Öryggi	Upplýsingar
Mikilvægt að sveitarfélög og hagaðilar eiga jafnan þátt í stjórnun og skipulagi	Markmið snúi sérstaklega að viðhaldi víðerna og náttúru- og menningarminja á heildstæðan hátt	Gætt verði að almannarétti til aðgengis um hálendið til ýmiss konar útivistar	Atvinnustefna verði fullmótuð áður en þjóðgarður tekur formlega til starfa	Áhersla á nýjar leiðir til að styðja við búsetu og atvinnulíf á nærsvæðum þjóðgarðs	Brýnt að réttur til hefðbundinna nytja haldist í þjóðgarði, s.s. beitarnýting og veiði	Áhersla á að þjóðgarður bjóði upp á mögulega til útivistar og að aðgengi sé eftir því	Áhersla á sértækar aðgerðir gagnvart öryggismálum og vöktun	Korta- og upplýsingaefni. Skýrar upplýsingar um þjónustu og fræðslu sem boðið er upp á, þ.m.t. náttúruvá

Mynd 7 Tillögur að áherslum í stjórnunar- og verndaráætlun

DREIFSTÝRING/VALD HEIMAMANNA

Nefndin telur dreifstýringu mikilvæga/skilyrði fyrir framgangi verkefnisins að sveitarfélög og hagaðilar verði beinir þátttakendur í stjórnun og skipulagi, t.a.m. í gegnum svæðis- eða umdæmisráð. Mikilvægt er að fulltrúar sveitarfélaga í því stjórnarfyrirkomulagi sem notast verður við séu lýðræðislega kjörnir sveitarstjórnarmenn eða sveitarstjórar þannig að bein tengsl milli sveitarfélaga og þjóðgarðs séu til staðar.

VERND NÁTTÚRU OG MENNINGARMINJA

Sérstaða miðhálendisins felst m.a. í því að hvergi á jörðinni finnst annar eins fjölbreytileiki sérstæðra náttúrufyrirbæra. Þetta eru t.a.m. eyðisandar og víðerni, hraunmyndanir og mosabreiður, jarðhitasvæði, eldstöðvar af flestum gerðum sem finnast á jörðinni og einstakt samspil ummerkja um eldvirkni, ís og vatn. Jöklar og jökulár, lindir og lindár og þannig mætti áfram telja. Þá eru þar menningarminjar og landslag af ýmsu tagi, t.d. áþreifanlegar minjar um athafnir, búsetu og ferðir fólks á hálendinu sem og óáþreifanlegri minjar í rótgrónum hefðum og menningarsögu þjóðarinnar. Þar má nefna hefðir við smalamennsku og útivist í óbyggðum (fjallamennsku) af ýmsu tagi. Þessir þættir endurspeglast einnig í arfleifð hálendisins í bókmenntum og almennri menningarsögu þjóðarinnar (Alþingi, 2012). Nefndin telur í þessu ljósi að verndarmarkmið þjóðgarðs á miðhálendinu skuli snúa sérstaklega að vernd og viðhaldi lítt snortinna víðerna, náttúruverðmæta og menningarminja hálendisins, þó einnig verði horft til stakra svæða, náttúrufyrirbæra eða minja, sem megi útfæra með sérstökum hætti. Einnig er mikilvægt að huga að endurheimt raskaðra vistkerfa. Nefndin telur það því lykilatriði í stjórnunar- og verndaráætlun að hægt verði að svæðisskipta vernd innan þjóðgarðs m.t.t. markmiða verndar á hverju svæði.

AÐGENGI OG ALMANNARÉTTUR

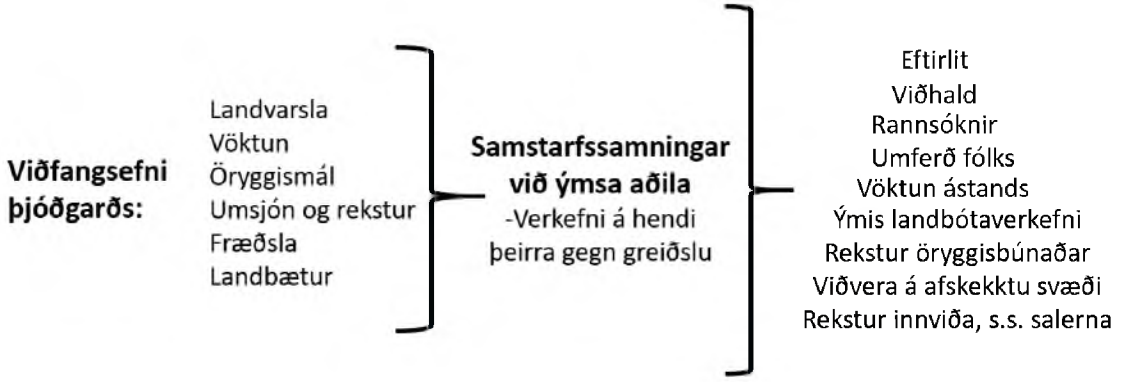
Miðhálendi Íslands tengir byggðirnar meðfram ströndum og uppsveitum landsins saman í landfræðilega miðju sem skipar mikilvægan sess í hugum Íslendinga. Stærstur hluti miðhálendisins er enn fremur í almannaeigu sem þjóðlendur. Í ljósi þess er mikilvægt að gætt verði sérstaklega að almannarétti til aðgengis að hálendinu með stofnun þjóðgarðs. Lögð er áhersla á að réttur almennings til útivistar, upplifunar, náttúrufræðslu og menningar- og minjafræðslu komi skýrt fram. Stjórnunar- og verndaráætlun þarf að innihalda skilning á nauðsyn þess að útivistarfólk geti nýtt miðhálendið til upplifunar þar sem því verður við komið með sjálfbærum og ábyrgum hætti, hvort sem ferðamáti er akandi, gangandi, ríðandi, hjólandi eða þá róið á vötnum og farið til veiða. Jafnframt þarf að ganga út frá því að sérstaklega verði fjallað um umferð sem er heimil vegna afmarkaðrar starfsemi en ekki í öðru skyni í stjórnunar- og verndaráætlun. Lagt er til að við vinnslu stjórnunar- og verndaráætlunar verði leitað samráðs við aðila sem nú nýta hálendið í slíkum tilgangi til að útfæra leiðir til aðgengis um hálendið m.t.t. þolmarka.

ATVINNUSTEFNA

Eins og fram kemur í áherslum um atvinnustefnu telur nefndin mikilvægt að umfjöllun um hana og áherslur nefndar þar að lútandi fái vægi í stjórnunar- og verndaráætlun. Þá telur nefndin að atvinnustefna þurfi að vera fullmótuð áður en þjóðgarður tekur til starfa.

SAMSTARF/SAMNINGAR

Fyrir liggur að mjög mikilvægt starf er unnið af heimamönnum, t.d. bændum, ferðafélögum, veiðifélögum, upprekstrarfélögum og rekstraraðilum sem og öðrum aðilum víða á svæðum miðhálendisins og í jaðri þess. Nefndin telur mikilvægt að við stofnun og rekstur þjóðgarðs verði byggt á nánu samstarfi við aðila af þessu tagi, mögulega með „samstarfsstefnu“ þar sem samstillt verði meginatriði í samstarfi af þessu tagi fyrir þjóðgarðinn í heild. Þannig verði skoðað hvort þróa megi nýjar leiðir til að styðja við búsetu og atvinnulíf á nærsvæðum þjóðgarðs, t.d. í sveitum/dreifbýli, mögulega með útfærðu samstarfi og/eða þjónustusamningum eða umsjónarsamningum um verkefni fyrir þjóðgarðinn sem gagnkvæmur hagur gæti verið af. Þannig verði náð fram samlegð í verkefnum þessara aðila annars vegar og verkefnum þjóðgarðs hins vegar, þar sem horft yrði til þess að þjóðgarðurinn legði fjármagn í að unnið yrði að þessum verkefnum.



Mynd 8 Möguleg viðfangsefni samninga um verkefni

Verkefni sem tiltekin eru í skýringarmyndinni eru nú þegar unnin á mörgum stöðum á miðhálendinu af fjölbreyttum hópi ýmissa aðila sem í sumum tilvikum leggja fjármagn og sjálfboðavinnu í þau. Mikilvægt er að skýra verkaskiptingu innan þjóðgarðsmarka áður en samstarfssamningar eru gerðir. Þannig verði skýrt hvaða verkefni tilheyra nytjarréttarhöfum og hvað tilheyri þjóðgarðinum.

Þörf á slíkum verkefnum mun að öllum líkindum aukast, auk þess sem kostnaður við þau getur verið mikill. Hugmyndin um samstarfssamninga þjóðgarðs og ýmissa félaga og einkaaðila er að hafa þann valmöguleika að bjóða samninga við aðra aðila um að vinna að verkefnum sem heyra undir starfsemi þjóðgarðs. Hugsunin er þá einnig að ýmis verkefni séu betur sett hjá þeim aðilum sem þegar hafa umsjón með þeim, stundum á grunni hefða og reynslu, heldur en á vegum þjóðgarðsins. Í ljósi samlegðar með öðrum verkefnum geti slíkir aðilar gert samning við þjóðgarðinn um greiðslu fyrir að inna þau af hendi þannig að gagnkvæmur hagur verði af.

Til að nefna dæmi um sambærileg verkefni sem gengið hafa vel má nefna að bændur og aðrir landeigendur hafa í samstarfi við Landgræðsluna og með hennar tilstyrk stundað landgræðslu á miðhálendinu. Mikilvægt er t.a.m. að gert verði ráð fyrir slíku í stjórnunar- og verndaráætlun.

Rétt er að taka fram að í umfjöllun nefndarinnar um samninga er ekki átt við að gera eigi samninga við rétthafa um þá nýtingu sem þeim er þegar heimil á miðhálendinu, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum. Nefndin leggur áherslu á að slík réttindi breytast ekki með tilkomu þjóðgarðs. Hér er eingöngu fjallað um þau verkefni eða þjónustu sem tilheyra munu þjóðgarði og gagnkvæmur hagur gæti orðið af því að eiga samstarf um.

NYTJARÉTTUR Á HÁLENDINU

Nefndin telur mjög brýnt að tilkoma Hálendisþjóðgarðs skerði ekki sjálfbærar hefðbundnar nytjar, s.s. beitarnýtingu og veiði, enda sé slíkri nýtingu almennt þegar stýrt í lögbundnum farvegi. Nefndin telur því ekki þörf á að þjóðgarður stýri sérstaklega eftirliti með þessum nytjum heldur sé það á höndum þeirra aðila sem nú þegar hafa það hlutverk. Einnig verði stefnt að því að viðhalda réttindum sem nú þegar eru tryggð í þjóðlendum, s.s. fyrir sveitarfélög og/eða aðila sem stunda atvinnurekstur eða kunna að hafa áform um slíkt. Sömuleiðis þarf að tryggja að jákvæð umsvif og tekjur verði sem mest eftir í héraði, t.a.m. með útfærslu atvinnustefnu.

SAMGÖNGUR Á MIÐHÁLENDI

Nefndin áréttar mikilvægi aðgengis að miðhálendinu og samgangna í því tilliti. Lögð er áhersla á að í þjóðgarðinum verði boðið upp á fjölbreytta möguleika til útivistar og að aðgengi sé eftir því. Ferðamennska á hálendinu hefur aukist og mun væntanlega aukast enn frekar með tilkomu þjóðgarðs. Því er mikilvægt að huga vel að þjónustu, rekstri og viðhaldi vega. Í því samhengi er mikilvægt að sveitarfélögin, þjóðgarðsyfirvöld og Vegagerðin eigi náið samráð um skipulag vega á

miðhálendinu. Nefndin leggur jafnframt áherslu á að þróun og uppbygging samgangna þarf að vera í samræmi við áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun en vísar einnig í umfjöllun *Landsskipulagsstefnu 2015–2026* um samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi (Alþingi, 2016). Varðandi viðhald og lagfæringar á vegum þarf þannig að gæta að áhrifum framkvæmda á náttúru- og menningarminjar og landslagsheildir. Nefndin telur þó eðlilegt að stjórnunar- og verndaráætlun útiloki ekki athafnir tengdar samgöngumannvirkjum, t.d. efnistöku. Við viðhald samgöngumannvirkja verði þannig mögulegt að nýta efnistökusvæði sem nú þegar eru til staðar við vegi og slóða eða á nýjum svæðum í nærumhverfi þeirra þar sem umhverfisáhrif þykja viðunandi. Við slíkar framkvæmdir verði enda ávallt unnið innan almennra laga og reglna þar að lútandi, t.a.m. um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

ÖRYGGISMÁL OG VÖKTUN

Mikilvægt er að hugað verði vel að öryggismálum og vöktun á miðhálendinu, með sérstöku tilliti til náttúruvár, enda hefur miðhálendið verið uppspretta og vettvangur flestra hamfaraatburða í náttúru Íslands á síðustu árþúsundum. Stjórnunar- og verndaráætlun þarf því að mati nefndar að fjalla sérstaklega um þessi atriði. Líklegt er að þjóðgarður á miðhálendinu muni auka aðdráttarafl svæðisins og þar með fjölda ferðamanna. Þess vegna og í ljósi þess að um margvíslega náttúruvá getur verið að ræða á miðhálendinu s.s. aftakaveður, ofanflóð, jarðskjálfta, eldgos, jökulhlaup og vatnsflóð, er nauðsynlegt að framkvæma hættumat vegna náttúruvár á svæðinu. Einnig er mikilvægt að kortleggja þau svæði og vinna að viðbragðs- og rýmingaráætlunum fyrir þjóðgarðinn fyrir þau. Þá er líka mikilvægt að starfsmenn Veðurstofu Íslands hafi tryggt aðgengi að mælistöðvum Veðurstofunnar í ljósi mikilvægi vöktunar í þágu almannahags. Stór hluti af öryggisþjónustu miðhálendisins er einnig unninn af björgunarsveitum í sjálfboðaliðavinnu og telur nefndin að mögulega þurfi að horfa til sértækra aðgerða gagnvart öryggismálum við stofnun þjóðgarðs. Einnig verði skoðuð sérstaklega þörf á eflingu löggæslu á miðhálendinu. Nauðsynlegt er að samráð verði haft við þar til bæra aðila um hvernig fjalla beri um þessi mál í áætluninni.

ÞJÓNUSTA, FRÆÐSLA OG UPPLÝSINGAR

Mikilvægt er að mati nefndarinnar að í stjórnunar- og verndaráætlun verði lagðar línur um þá þjónustu sem boðið verði upp á í væntanlegum þjóðgarði. Upplýsingar þurfi að liggja fyrir um hvaða lágmarksþjónustu þjóðgarðurinn skuldbindi sig til að bjóða upp á, auk frekari upplýsinga almennt um aðra þjónustu og fræðslu sem gestir geti nýtt sér, s.s. upplýsingar um lífríki og jarðfræði, sögu, náttúruvá, viðbrögð og forvarnir. Í því sambandi er mikilvægt að í áætluninni verði vísað í hvar hægt sé að leita sér frekari upplýsinga um þjóðgarðinn (t.a.m. vefsíðu og aðra tengla).



Mynd 9 Jarlhettur við Langjökul.

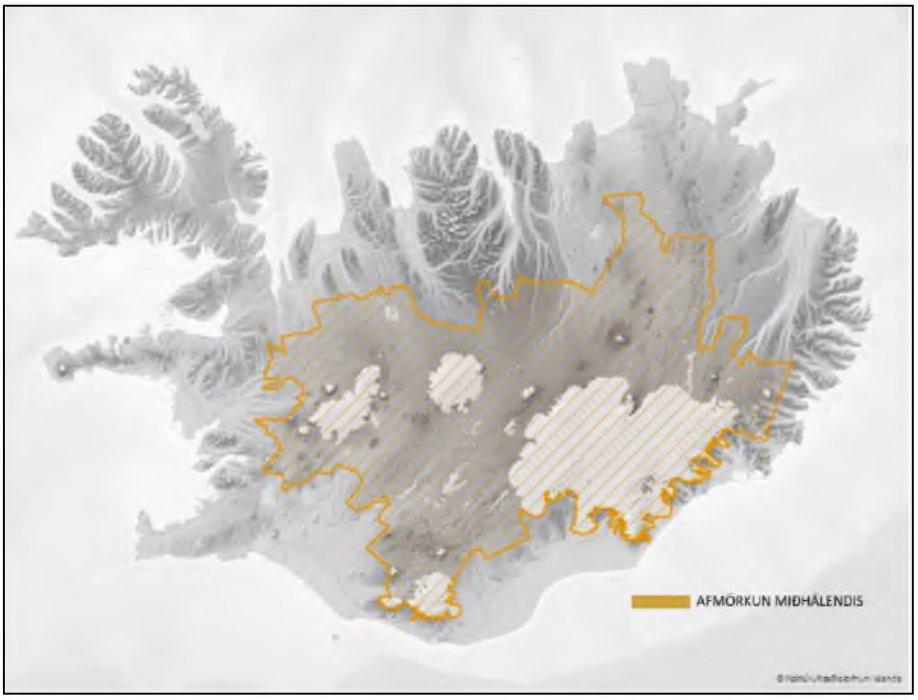
Mörk þjóðgarðsins

MIÐHÁLENDIÐ OG ÝMIS KORT

Í þessum kafla eru birt ýmis kort sem nefndin nýtti sér í vinnunni við að skilgreina mörk þjóðgarðs. Sem dæmi sýnir fyrsta kortið afmörkun miðhálendisins samkvæmt landsskipulagsstefnu. Einnig eru kort af þjóðlendum, friðlýstum svæðum og svæðum á náttúruminjaskrá. Kort með tillögu að þjóðgarðsmörkum Hálendisþjóðgarðs má svo sjá í kaflanum *Útskýring á tillögum nefndar.*[15]

AFMÖRKUN MIÐHÁLENDISINS Í LANDSSKIPULAGSSTEFNU

Í landsskipulagsstefnu er stefna um skipulagsmál á miðhálendinu miðuð við afmörkun eins og hún er skilgreind í svæðisskipulagi miðhálendis Íslands 2015. Hún miðast í grunninn við línu dregna á milli heimalanda og afrétta, en sú lína var aðlöguð staðbundið í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila við vinnslu skipulagsins.

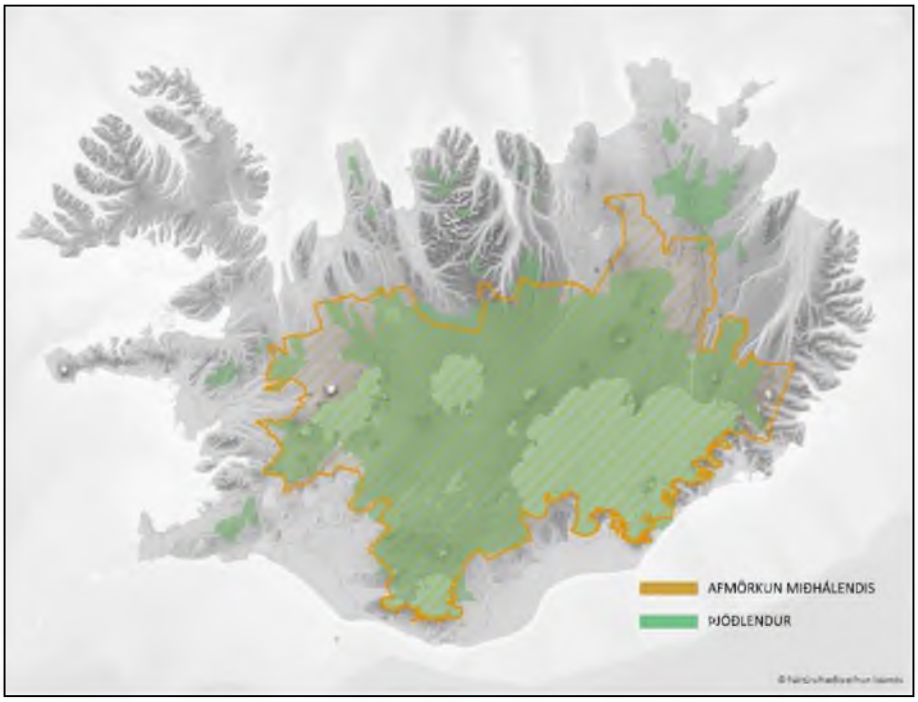


Mynd 10 Afmörkun miðhálendis (sk. "miðhálendislína")

ÞJÓÐLENDUR Á MIÐHÁLENDINU

Stærstur hluti lands innan miðhálendislínunnar, eða um það bil 85%, er þjóðlendur. Í lögum um þjóðlendur, nr. 58/1998, kemur fram að þjóðlenda er landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð réttindi. Einnig kemur fram að íslenska ríkið er eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti.

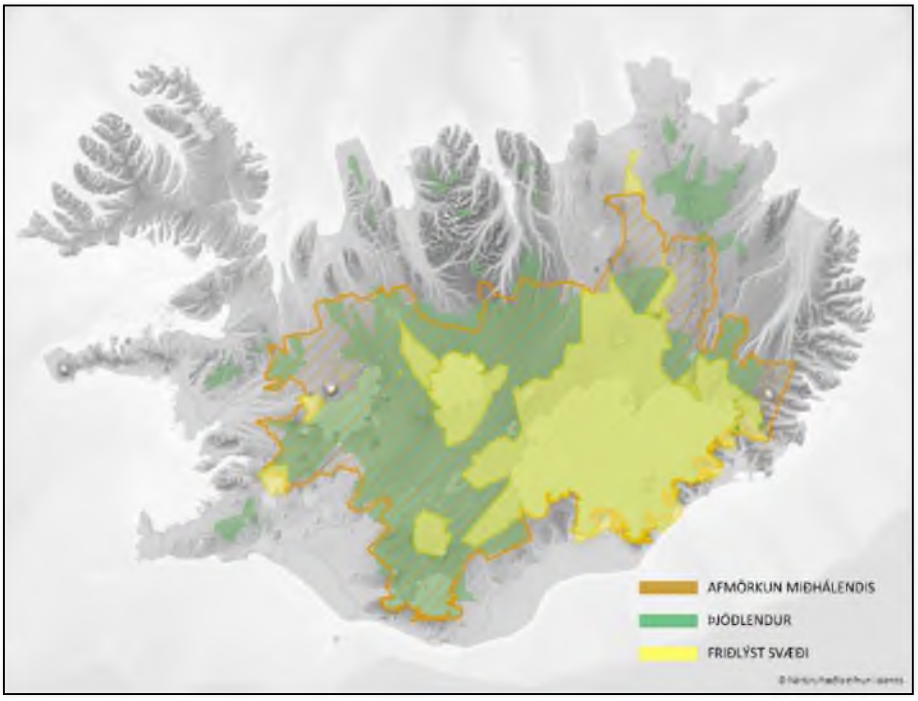
[15] Þau kort eru öll tekin saman fyrir nefndina af Náttúrufræðistofnun Íslands.



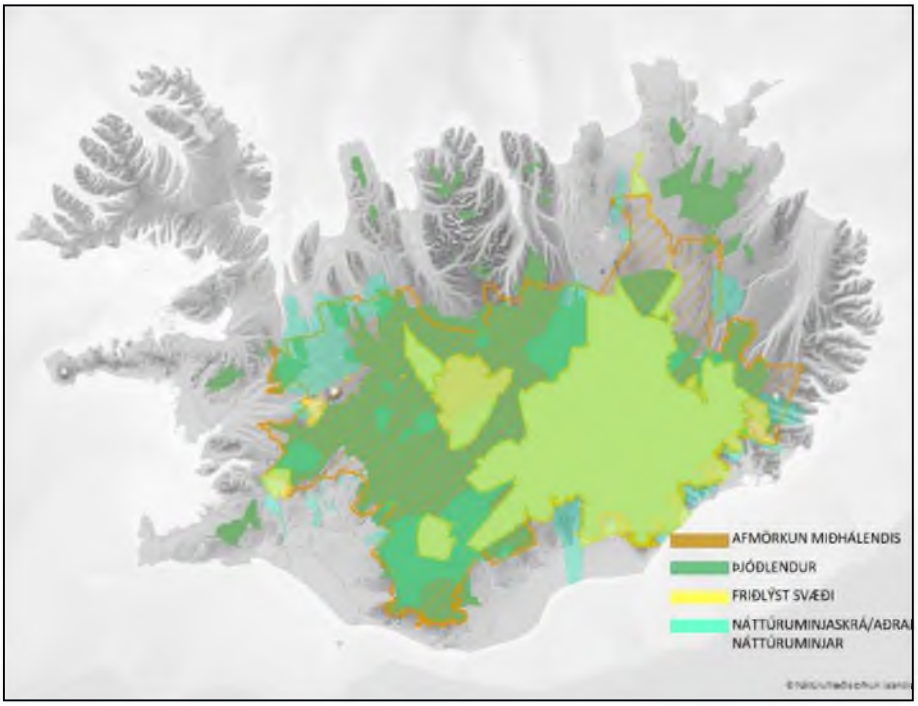
Mynd 11 Þjóðlendur og afmörkun miðhálendis

FRIÐLÝST SVÆÐI Á MIÐHÁLENDINU

Á miðhálendinu eru stór friðlýst landsvæði sem þekja samtals um 40% þjóðlendna á miðhálendinu. Þar má nefna Vatnajökulsþjóðgarð, Friðland að Fjallabaki, Þjórsárver, Guðlaugstungur, Hveravelli og hluta Þingvallaþjóðgarðs. Einnig er þar fjöldi svæða á náttúruminjaskrá, auk annarra merkra náttúruminja.



Mynd 12 Þjóðlendur og friðlýst svæði á miðhálendinu



Mynd 13 Þjóðlendur, friðlýst svæði og svæði á náttúruminjaskrá

FORSENDUR NEFNDAR UM MÖRK HÁLENDISÞJÓÐGARÐS

Nefnd um stofnun Hálendisþjóðgarðs byggir umfjöllun sína á mörkum þjóðgarðsins, lagalegri stöðu miðhálendisins og eignarhaldi og umráðum lands. Nefndin hefur viðhaft víðtækt samráð á vinnslutíma, m.a. boðað til fjölda funda með sveitarfélögum, hagaðilum og almenningi þar sem lögð hefur verið sérstök áhersla á að fá fram sjónarmið um mörk þjóðgarðs. Í samráðsferlinu hafa komið fram skiptar skoðanir á mörkum þjóðgarðsins, t.d. um að mörkin ætti að draga út fyrir sveitarfélagsmörk tiltekinna sveitarfélaga sem ná upp á hálendið. Einnig hafa komið fram athugasemdir um að mörk þjóðgarðsins ættu að taka mið af landfræðilegum heildum fremur en stjórnsýslu sveitarfélaga eða eignarhaldi lands og þannig geta náð út fyrir miðhálendislínu á einhverjum svæðum.

Nefndin hefur við sína vinnu samþykkt bókanir í fundargerðum sem liggja til grundvallar (Nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands, 2018-2019):

> *Nefndin ræddi svæðismörk fyrirhugaðs þjóðgarðs á miðhálendi. Fyrir liggur landsskipulagsstefna (áður svæðisskipulag miðhálendis) sem skilgreinir mörk miðhálendis Íslands. Nefndin lítur svo á að eðlilegt sé að horfa til lands innan þessa svæðis við umfjöllun um mörk þjóðgarðsins. Í fyrstu umferð sérstaklega þann hluta miðhálendisins og svæða við jaðra þess sem er í þjóðar-/ríkiseign, þ.e. þjóðlendur og ríkisjarðir og friðlýst svæði* (frá fundi nefndar 6. nóv. 2018).
>
> *Nefndin leggur til að unnið verði með svæðismörk þjóðgarðs út frá þjóðlendum og þegar friðlýstum svæðum innan miðhálendislínunnar Enn fremur verði unnin tillaga að skiptingu landsvæða í verndarflokka sem byggir á þeim áherslum sem nefndin hefur þegar lagt fram. Leitast verði við að kortleggja þau svæði innan þjóðlendnanna sem hefðbundnar nytjar eru stundaðar á til að geta unnið tillögu að viðeigandi verndarflokkun m.t.t. fundargerðar 12. fundar. Þessi gögn verði lögð fyrir nefnd að nýju fyrir næsta fund nefndar* (frá fundi nefndar 9. apríl 2019).

Áður hefur verið greint frá áherslum nefndar í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins. Þar kemur fram að nefndin telji, í ljósi sérstöðu miðhálendisins og þeirra náttúrufyrirbæra sem þar finnast, að verndarmarkmið þjóðgarðs á miðhálendinu skuli snúa sérstaklega að vernd og viðhaldi lítt snortinna

víðerna, náttúruverðmæta og menningarminja hálendisins, þótt einnig verði horft til stakra svæða, náttúrufyrirbæra eða minja, sem kunni að verða útfærð með sérstökum hætti.

MEGINTILLAGA NEFNDAR

Í samræmi við framangreint telur nefndin ekki forsendur á þessu stigi til annars en að þjóðgarður verði stofnaður utan um land sem með skýrum hætti er í þjóðareign og/eða umráðum ríkisins. Á þessum forsendum leggur nefndin fram eftirfarandi tillögur um mörk þjóðgarðsins:

(1) Almenn mörk Hálendisþjóðgarðs miðist við þjóðlendur og þegar friðlýst svæði innan afmörkunar miðhálendisins. Þar með talinn Vatnajökulsþjóðgarður. Nefndin gerir hins vegar ráð fyrir að núverandi verndarstig og mörk Vatnajökulsþjóðgarðs haldist sem slík innan stærri Hálendisþjóðgarðs.

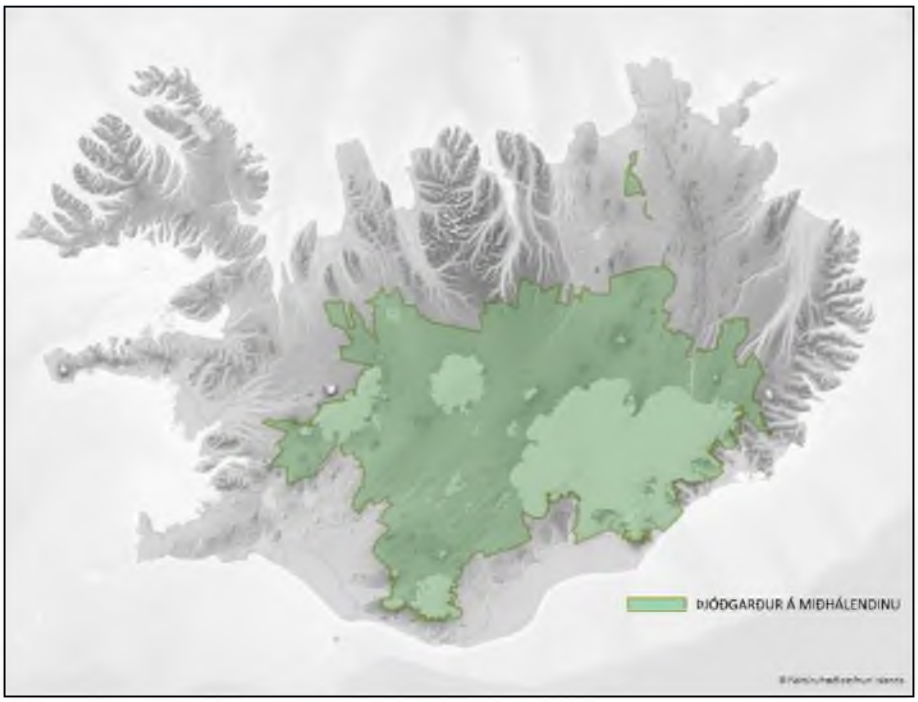
(2) Ljóst er að við jaðra þeirra þjóðgarðsmarka sem nefndin leggur til eru ýmis áhugaverð svæði sem gætu orðið hluti af þjóðgarðinum ef vilji eigenda þeirra svæða stæði til að vera innan þjóðgarðs. Má þar til dæmis nefna svæði á vesturhluta og austurhluta miðhálendisins sem mynda náttúrufarslegar heildir eða liggja að svæðum innan þeirra þjóðgarðsmarka sem hér er gerð tillaga um.

(3) Þar sem norðurmörk þjóðgarðsins á Þingvöllum ná inn á þjóðlendur miðhálendisins, að mörk Hálendisþjóðgarðs liggi að þeim mörkum nema að fengnum tillögum Þingvallanefndar um annað.

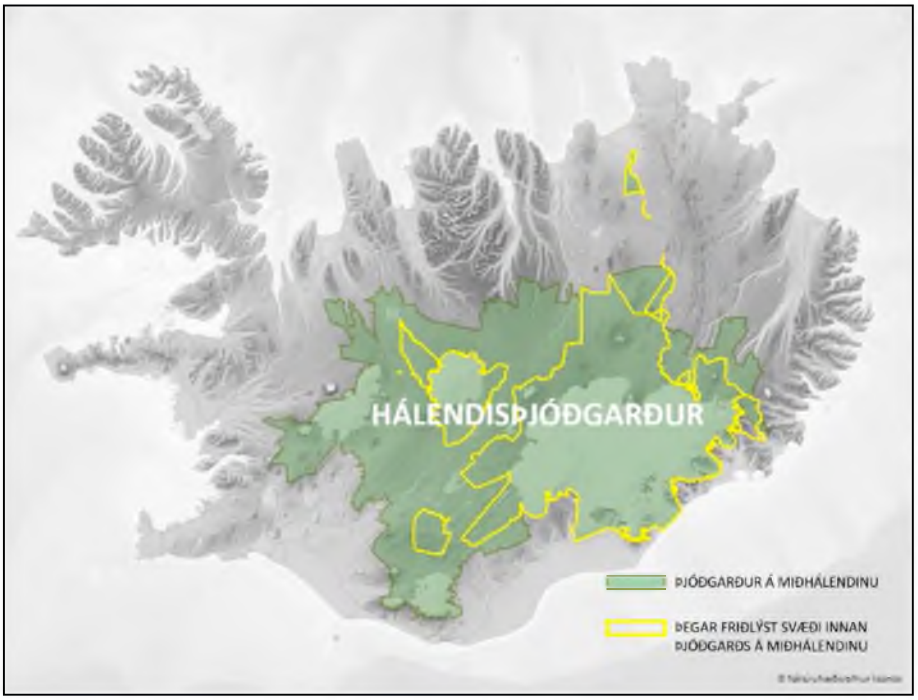
(4) Ríkisjarðir eða hlutar ríkisjarða innan afmörkunar miðhálendis eða við jaðra þess geti fallið innan þjóðgarðsmarka Nefndin telur ekki forsendur sem stendurfyrir því að leggja til að þjóðgarðsmörk nái yfir einstakar ríkisjarðir eða jarðarhluta við jaðra hálendisins, enda umráð jarðanna í ólíkum farvegi og þjóðlendumál ekki alls staðar leidd til lykta. Nefndin telur þó óráðlegt að slíkum svæðum verði ráðstafað til annarra nota á meðan undirbúningsvinnu stofnunar þjóðgarðs stendur. Komi tillögur fram um að ríkisjarðir eða hlutar þeirra skuli falla innan þjóðgarðs, t.d. frá eiganda eða umsjónaraðila, verði teknar upp viðræður um mörkin á viðeigandi svæði og þá starfsemi og innviði sem þjóðgarður gæti átt aðkomu að.

(5) Svæði utan þjóðlendna á einkaeignarlöndum innan afmörkunar miðhálendis eða við jaðra þess falli utan þjóðgarðs nema eigendur eða umráðaaðilar lands geri tillögu um annað. Komi slíkar tillögur fram frá þar til bærum aðilum verði teknar upp viðræður um mörkin á viðeigandi svæði og þá starfsemi og innviði sem þjóðgarður gæti átt aðkomu að.

ÚTSKÝRING Á TILLÖGUM NEFNDARINNAR



Mynd 14 Tillaga nefndar um mörk þjóðgarðs á miðhálendi Íslands



Mynd 15 Tillaga nefndar um mörk þjóðgarðs ásamt Vatnajökulsþjóðgarði og friðlýstum svæðum innan markanna.

Eins og tillaga og meðfylgjandi korti gefa til kynna þá byggist tillaga nefndarinnar um landsvæði sem verði gert að Hálendisþjóðgarði á þjóðlendum hálendisins, auk nú þegar friðlýstra svæða þar. Að höfðu samráði, m.a. við sveitarfélög og hagaðila, er það mat nefndarinnar að ekki séu forsendur fyrir því að miða þjóðgarðsmörk við miðhálendislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu (áður svæðisskipulagi miðhálendis). Enn fremur telur nefndin ekki forsendur til að leggja til að

þjóðgarðsmörk nái inn á eignarlönd einstaklinga, sveitarfélaga eða annarra lögaðila, nema þessir aðilar óski eftir því og sjái sér hag í slíku. Fjölmargar jarðir í eigu ríkisins eiga land að miðhálendinu eða nærri mörkum þess. Margir aðilar fara með afnot og/eða umráð þessara jarða, þ.m.t. ríkisstofnanir. Nefndin telur að ástæður geti verið ríkar til að fella hluta þessara svæða undir þjóðgarð, en rétt sé þó að sama vinnulag verði viðhaft með þessar jarðir að mörk hans verði ekki skilgreind inn á þær nema óskir komi fram um slíkt. Nefndin leggur áherslu á það að aðilar sem fara með eignarhald eða umráð jarða utan þjóðlendna við mörk miðhálendisins, bæði landeigendur og aðrir umráðaaðilar jarða, geti að eigin frumkvæði óskað eftir samstarfi um útfærslu þjóðgarðsmarka inn á hluta landareigna. Þetta getur átt við á landsvæðum þar sem landeigendur, sveitarfélög eða ríkisstofnanir sem fara með umráð jarða telja þörf vera á þjónustu, náttúruvernd, landvörslu, aðgerðum eða uppbyggingu af einhverju tagi sem fylgt getur rekstri þjóðgarðs. Fordæmi eru um slíkt í Vatnajökulsþjóðgarði sem hægt er að horfa til, og eftir, atvikum þróa frekar.

Í samráðsferli hafa komið fram hugmyndir um að láta mörk stakra sveitarfélaga sem ná upp á miðhálendið falla utan þjóðgarðsmarka. Sú hugmynd sem nefndin gengur út frá gerir ráð fyrir að þjóðgarðurinn verði stofnaður utan um þjóðlendur og þegar friðlýst svæði innan miðhálendisins. Þjóðlendurnar eru með skýrum hætti í eigu íslensku þjóðarinnar/ríkisins og gilda nú þegar um þær sérstök lög sem ramma inn og stýra að hluta ráðstöfun lands og málsmeðferð (Alþingi, 1998). Þá er einnig í gildi landsskipulagsstefna fyrir umrætt svæði, á grunni skipulagslaga, þar sem enn frekar er mörkuð samræmd stefna á miðhálendinu (Alþingi, 2016). Ljóst má því vera að ríkið ber mikla ábyrgð og skyldur gagnvart því landi sem um ræðir, bæði sem landeigandi og í gegnum framangreindar stefnur, s.s. til að ráðstafa því undir Hálendisþjóðgarð.

Hvað varðar hugmyndir sem fram hafa komið í samráðsferlinu um að skilgreina mörk þjóðgarðs ekki út frá eignarhaldi eða stjórnsýslumörkum heldur landfræðilegum heildum, þá telur nefndin ýmis fagleg rök hníga að slíkri tilhögun. Á þessu eru hins vegar annmarkar sem gera slíkt erfitt í framkvæmd strax við stofnun þjóðgarðsins, enda ljóst að ef landfræðilegum heildum er fylgt alfarið eru líkur á að mörk þjóðgarðsins muni ná yfir eignarlönd og út fyrir það svæði sem lög um þjóðlendur og landsskipulagsstefna ná yfir. Mikilvægt er hins vegar að gerlegt verði að færa mörk þjóðgarðsins eftir stofnun hans í samráði við sveitarfélög og nærliggjandi landeigendur sé vilji fyrir slíku hjá þeim sem eiga eða fara með umráð lands.

Innan núverandi marka Vatnajökulsþjóðgarðs liggur tunga til norðurs niður eftir Jökulsárgljúfrum og í Ásbyrgi. Þetta svæði var áður rekið sem sjálfstæður þjóðgarður, þ.e. þjóðgarðurinn í Jökulsárgljúfrum, en sameinaðist svo Vatnajökulsþjóðgarði við stofnun hans. Í ljósi þess að svæðið er nú innan stjórnsýslu Vatnajökulsþjóðgarðs leggur nefndin ekki til breytingar á því. Hins vegar telur nefndin að við stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands geti þetta svæði hvort heldur sem er verið rekið sem hluti nýs Hálendisþjóðgarðs eða sem sjálfstæð eining utan um afmarkað svæði með áþekkum hætti og er nú með þjóðgarðana á Snæfellsnesi og á Þingvöllum. Nefndin telur útfærslu þessa ekki breyta neinu efnislega út frá friðlýsingu eða markmiðum þjóðgarðanna og því snúi þetta að útfærslu í stjórnsýslu fremur en öðru, enda svæðið friðlýst sem þjóðgarður áfram hvor leiðin sem farin verður.

Vert er að nefna að Vatnajökulsþjóðgarður var á árinu samþykktur á heimsminjaskrá UNESCO. Nefndin gerir ráð fyrir að núverandi verndarstig og mörk Vatnajökulsþjóðgarðs haldist sem slík innan stærri Hálendisþjóðgarðs.[16] Það að hann verði hluti af stærri þjóðgarði á miðhálendinu getur

[16] Sjá nánar umfjöllun um verndarflokkaskiptingu og mörk verndarsvæða innan Hálendisþjóðgarðs í kaflanum *Áherslur um skiptingu landsvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka.*

mögulega styrkt UNESCO stöðu hans í ljósi þess að það þýddi aukið verndarstig á jaðarsvæðum við núverandi mörk Vatnajökulsþjóðgarðs.

Að höfðu samráði við hagaðila og sveitarfélög telur nefndin óhjákvæmilegt að þjóðgarði á miðhálendi Íslands verði skipt upp í rekstrarsvæði, sem fari hvert í sínu lagi með umsjón og stefnumörkun. Nánari umfjöllun um rekstrarsvæði má finna í kaflanum *Rekstrarsvæði og þjónusta*.



Mynd 16 Við Geitá

Áherslur: Verndarflokkar [17]

HVAÐ ER ÞJÓÐGARÐUR?

Hugsjónin um stofnun fyrstu þjóðgarða heimsins byggðist á að tryggja að mikilvægustu náttúrugersemar þjóðar væru varðveittar um alla tíð fyrir almenning að njóta. Einnig höfðu svæðin oft yfir sér ákveðna helgi í huga viðkomandi þjóðar og voru talin hluti af menningararfinum. Síðar bættust við markmið um verndun tegunda, búsvæða og vistkerfa, vísindarannsóknir og fræðslu auk markmiða um útivist og upplifun.

Þjóðgarðar hafa haldið í öll framangreind markmið en nú snýst tilvist þeirra einnig um að styðja við sjálfbæra byggðaþróun með ýmsum leiðum til atvinnu- og verðmætasköpunar þannig að víða um heim má finna heilu bæjarfélögin innan þjóðgarða.

MISMUNANDI VERNDARFLOKKAR

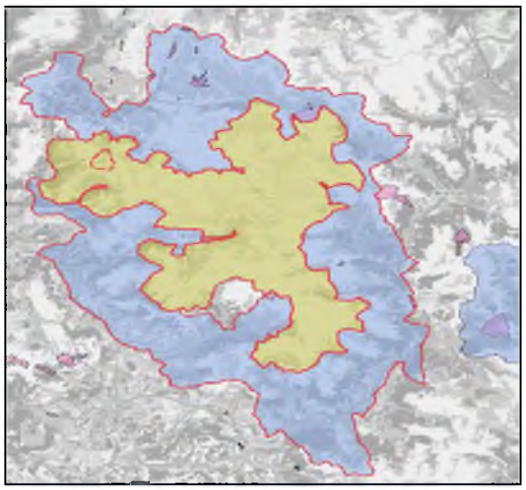
Þjóðgarðar hafa fjölþætt hlutverk og ná til fjölbreyttra svæða í byggð og óbyggðum. Flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) skilgreinir nokkra flokka verndarsvæða (Ia, Ib, II, III, IV, V, VI) sem alla er hægt að nota innan þjóðgarða. Flokkarnir eru skilgreindir út frá því hvaða meginmarkmið eru með vernd svæðis. Þannig má gera landsvæði að þjóðgarði þar sem meginmarkmið hans sem heildar er skilgreint en jafnframt að skilgreina stök svæði innan þjóðgarðsins í aðra flokka, allt eftir því hver meginmarkmiðin eru með vernd viðkomandi svæðis.

Þjóðgarðar í heiminum eru oft með ýmis minni verndarsvæði innan sinna marka, eru á fjölbreyttum landgerðum og hafa mismunandi markmið sem eru í sumum tilfellum ólík þeim sem skilgreind eru í flokki II í IUCN-kerfinu sem telst þjóðgarðsflokkur.

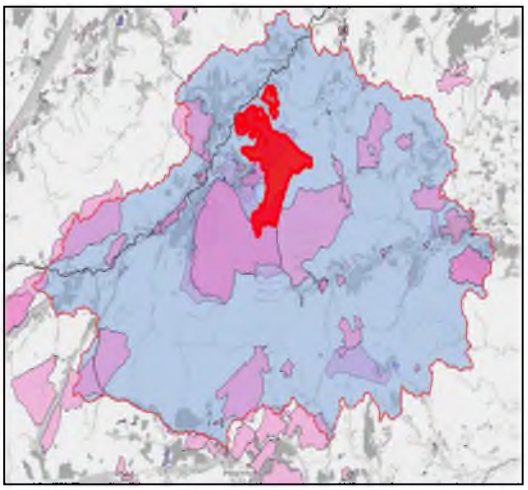
Hugtakið „þjóðgarður" varð til áður en flokkunarkerfi IUCN kom til sögunnar. Það að ákveðið hafi verið að nota orðið „þjóðgarð" í heiti verndarsvæðis, þýðir því ekki endilega að því sé stjórnað í samræmi við skilgreiningu IUCN um slíka tegund verndarsvæðis.

Á mynd 16 má sjá verndarflokkaskiptingu tveggja þjóðgarða, annars vegar í Frakklandi og hins vegar í Skotlandi.

[17] Texti í þessum kafla er byggður á greinargerð ráðgjafarfyrirtækisins ALTA um hlutverk og verndarflokka þjóðgarða. Greinargerðin er aðgengileg á vefsíðu nefndarinnar www.stiornarradid.is/midhalendid (ALTA. 2018)



Ecrins þjóðgarðurinn í Frakklandi fellur undir tvo flokka, annarsvegar kjarnasvæði í flokki II (grænt) og svæði umhverfis kjarnann í flokki V (blátt).



Skipting Cairngorms þjóðgarðsins í IUCN flokka. Rautt er kjarnasvæði í flokki II. Ljósblátt er heildarsvæðið í flokki V. Bleikt eru svæði í flokki IV og fjólublátt í flokki VI.

Mynd 17 Dæmi um verndarflokkaskiptingu tveggja erlendra þjóðgarða

VERNDARFLOKKAR OG STJÓRNUNAR- OG VERNDARÁÆTLUN

Nefnd um stofnun Hálendisþjóðgarðs hefur sett fram áherslur fyrir stjórnunar- og verndaráætlun væntanlegs þjóðgarðs sem rima vel við fjölbreytt hlutverk þjóðgarða eins og áður hefur verið lýst. Áherslur nefndarinnar grundvallast að mestu á sjónarmiðum sem komu fram á samráðsfundum með sveitarfélögum og öðrum hagaðilum.

Nefndin telur einnig mikilvægt að hugsa svæðið sem heild en jafnframt að tillögur hennar um vernd og nýtingu dragi fram mismunandi áherslur varðandi skiptingu í verndarflokka innan heildarsvæðisins. Landsvæðin sem tilheyra þjóðlendum miðhálendisins eru ólík að gerð og þar fer fram mismunandi nýting á landi, s.s. friðlýsing, afréttarnot, veiðar, útivist og orkuvinnsla. Í þessu ljósi telur nefndin skynsamlegt að skipta þjóðgarði í nokkra verndarflokka.

Horfir nefndin til þess að verndarflokkar IUCN verði nýttir við skilgreiningar á svæðum þjóðgarðsins.

Í flokki **Ia** eru svæði sem þarf að vernda í þeim tilgangi að varðveita líffræðilega fjölbreytni og mögulega einnig jarðminjar/jarðmyndanir. Umferð manna, nýting og inngrip sem áhrif geta haft á svæðin eru háð ströngum skilyrðum og takmörkunum í því skyni að varðveita verndargildi svæðisins. Þessi svæði geta haft ómetanlegt gildi sem viðmiðunarsvæði fyrir vísindarannsóknir og vöktun.

Svæði í flokki **Ib** eru venjulega stór land- eða hafsvæði sem eru lítt eða ekki mótuð af manninum og haldið hafa sínum náttúrulegu eiginleikum og áhrifum. Þar er ekki varanleg eða umtalsverð búseta. Verndun og stjórnun svæðanna miðar að því að varðveita náttúrulegt ástand þeirra.

Verndarsvæði sem falla í flokk **II** eru stór náttúruleg eða lítt snortin svæði sem afmörkuð eru til verndar heildstæðum vistfræðilegum ferlum, jarðminjum og landslagi og þeim tegundum og vistkerfum sem einkenna svæðið. Jafnframt skapa svæðin margvíslega möguleika til andlegrar upplifunar, vísindaiðkunar, fræðslu, útivistar og afþreyingar fyrir ferðamenn af því tagi sem samrýmist menningu og umhverfissjónarmiðum.

Svæði í flokki **III** eru afmörkuð til að vernda sérstakar náttúruminjar sem geta verið landslagsfyrirbæri, neðansjávarfjöll, neðansjávarhellisskútar, jarðminjar, svo sem hellar, eða jafnvel

lifandi fyrirbæri eins og gamall skógarlundur. Þetta eru jafnan einkar lítil verndarsvæði og hafa oft mikið aðdráttarafl fyrir ferðamenn.

Markmiðið með vernd svæða í flokki I**V** er að vernda tilteknar tegundir eða búsvæði og stjórnun svæðanna endurspeglar þá forgangsröðun. Mörg svæði í þessum flokki þarfnast reglubundinnar íhlutunar til að mæta þörfum tiltekinnar tegundar eða til að viðhalda búsvæðum en það er þó ekki skilyrði verndarflokksins.

Undir flokk **V** falla verndarsvæði þar sem samspil manns og náttúru í gegnum tíðina hefur skapað svæðinu sérstöðu sem byggir á vistfræðilegu, líffræðilegu, menningarlegu og sjónrænu gildi þess. Jafnframt er varðveisla þessa samspils nauðsynleg til verndunar og viðhalds svæðisins og þeirra náttúrufarslegu gilda og annarra gilda sem svæðið hefur.

Svæði í flokki **V**I miða að verndun vistkerfa og búsvæða ásamt þeim menningarlegu gildum sem tengjast þeim og hefðbundnum nytjum náttúruauðlinda. Þau eru yfirleitt stór og að mestu leyti náttúruleg en hluti þeirra nýttur á sjálfbæran hátt. Jafnframt er litið svo á að hófsöm nýting náttúruauðlinda, sem ekki er iðnvædd og samrýmist náttúruvernd, sé eitt aðalmarkmiðið með vernd svæðisins (Umhverfisráðuneytið, 2011).[18]

Næstu kaflar fjalla um megináherslur nefndar varðandi verndarflokka með tilliti til nýtingar á afréttum, friðlýstum svæði og orkuvinnslusvæðum miðhálendisins.

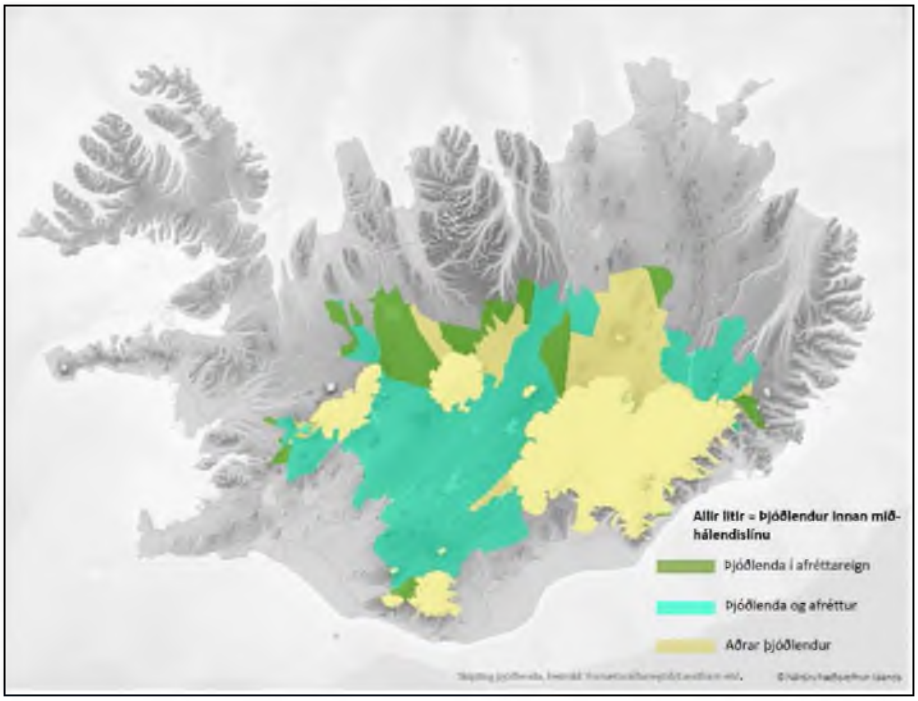
ÞJÓÐLENDUR Á MIÐHÁLENDINU

Um þjóðlendur gildir að íslenska ríkið er eigandi lands og hver konar landsréttinda og hlunninda sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Þjóðlendurnar eru því landsvæði utan eignarlanda en einstaklingar eða lögaðilar kunna þó að eiga þar takmörkuð eignarréttindi.[19] Þjóðlendum á miðhálendinu má skipta í þrennt á þessum forsendum: 1. þjóðlendu og afrétt, 2. þjóðlendu

[18] Útskýringar á flokkunum eru þýðingar á texta IUCN úr *Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands.*

[19] 1.-2. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur.

í afréttareign, 3. aðrar þjóðlendur (jöklar/land utan jökla) (Obyggðanefnd, 2019).



Mynd 18 Þjóðlendur á miðhálendi; eftir flokkum.

Afréttur er almennt skilgreindur sem hvers konar land ofan byggða sem notað er til sumarbeitar fyrir búfé. Þjóðlenda telst *í afréttareign* ef afréttur tilheyrir eigendum tiltekinnar jarðar, einnar eða fleiri. Þegar talað er um *þjóðlendu og afrétt* er um að ræða afrétt sveitarfélags þar sem ótiltekinn fjöldi jarða sveitarfélagsins hefur þann rétt sem afrétti fylgir. Munurinn á þessum flokkum felst í því hvort afrétturinn tilheyrir tilteknum jörðum eða öllum þeim jörðum sem tilheyra sveitarfélaginu. Afréttareign fylgir einnig réttur til fiskveiða í ám og vötnum. Þegar talað er um afréttareign er ekki átt við ekki grunneignarréttinn að landinu heldur upprekstrar- og fiskveiðirétt og eftir atvikum önnur takmörkuð nýtingarréttindi. Ef hvorki er til staðar afréttur eða afréttareign er um *aðrar þjóðlendur* að ræða þar sem enginn á tilkall til neinna óbeinna eignarréttinda.[20]

FRIÐLÝST SVÆÐI Á MIÐHÁLENDINU

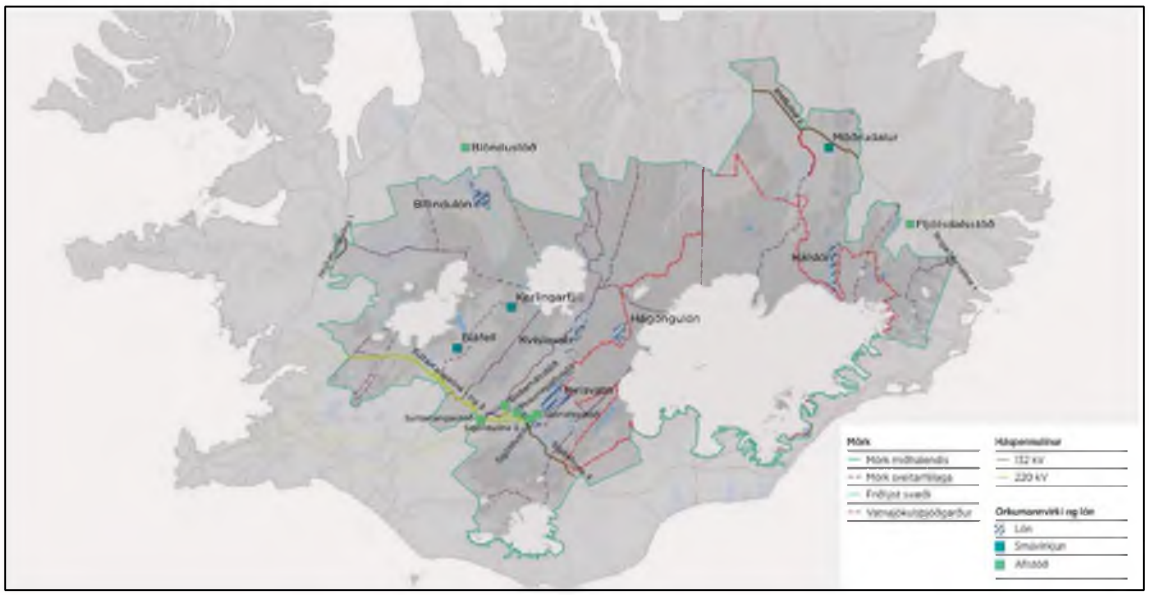
Eins og áður hefur verið nefnt hafa ákveðin svæði á miðhálendinu nú þegar verið friðlýst. Þessi svæði eru í mismunandi verndarflokkum. Svæðin eru flest skilgreind sem friðlönd sbr. auglýsingu um friðlýsingu þeirra í Stjórnartíðindum. Í Vatnajökulsþjóðgarði eru minni svæði sem skilgreind eru í aðra verndarflokka (Ia, VI) en meginflokk þjóðgarðsins (II).

VIRKJANASVÆÐI Á MIÐHÁLENDINU

Innan miðhálendisins eru virkjanir og virkjanalón og má því velta upp hvort slík mannvirki geti verið innan þjóðgarðs. Dæmi um virkjunarlón innan þjóðgarða eða annarra verndarsvæða eiga helst við um lón sem voru til staðar þegar þjóðgarður var stofnaður. Dæmi um slíka garða eru Krka National Park í Króatíu, Eifel National Park í Þýskalandi og Sri Nakarin Dam National Park í Thailandi. Í Bandaríkjunum hafa verið skilgreind National Recreation Areas í kringum virkjunar-/miðlunarlón og þau þannig nýtt til ýmiss konar útivistar og náttúruskoðunar. Slík svæði eru stundum á jaðri þjóðgarða eða stýrt með sama hætti. Því virðist ekkert því til fyrirstöðu að virkjanir og tengd

[20] Sif Guðjónsdóttir: „Megindrættir í þjóðlendumálum 1998-2005“, bls. 509.

mannvirki sem fyrir eru geti fallið innan marka þjóðgarðs. Verndarflokkar IUCN og friðlýsingarflokkar laga um náttúruvernd eru hins vegar skilgreindir með þeim hætti að nýjar virkjanaframkvæmdir rúmast ekki innan þeirra (ALTA, 2018).



Mynd 19 Orkumannvirki, lón og háspennulínur á miðhálendinu (Skipulagsstofnun, 2018)

Með tilliti til áherslu nefndarinnar á skiptingu svæða í verndarflokka má velta upp þeirri spurningu hvort orkuvinnslusvæði geti verið innan Hálendisþjóðgarðs. Orkuvinnslusvæðin sem um ræðir eru Þjórsár-Tungnaársvæðið, Blöndusvæðið og Kárahnjúkasvæðið. Á öllum þessum svæðum er unnin endurnýjanleg orka úr jökulám. Svæðin eru rekin af Landsvirkjun. Starfsemi Landsvirkjunar er alþjóðlega vottuð með tilliti til gæðastjórnunar og umhverfisstjórnunar (ISO 9001 og ISO 14001) auk þess sem fyrirtækið hefur tileinkað sér innra verklag byggt á alþjóðlegum matslykli (Hydropower Sustainability Assessment Protocol, HSAP) um sjálfbæra vatnsorkuvinnslu.[21]

Í ljósi þess að þjóðgarðar hafa verið stofnaðir þar sem fyrir var orkuvinnsla, telur nefndin að núverandi orkuvinnslusvæði á miðhálendinu geti verði innan þjóðgarðs en að skilgreina þurfi vel mörk þeirra svæða og hvað megi fara fram innan þeirra. Fyrir liggur að orkuvinnslusvæði finnast innan verndarsvæða víða um heim eins fram hefur komið. Þar eru þau hins vegar ekki skilgreind í verndarflokka. Svæðin eru hins vegar afmörkuð og skilyrði fyrir starfseminni skilgreind. Á sama hátt leggur nefndin áherslu á að slíkt verði gert varðandi núverandi orkuvinnslusvæði á miðhálendinu. Þannig verða útlínur hálendiþjóðgarðs reglulegri og betur næst utan um svæðið í heild en ella væri.

Hvað varðar áætlanir um frekari orkunýtingu á miðhálendinu vinnur nefndin út frá því að málefni orkunýtingar í þjóðgarðinum skuli samræmast áætlunum Alþingis um orkunýtingu og flutning raforku. Stofnun og rekstur þjóðgarðs á miðhálendinu mun hafa áhrif á landnotkun með þeim hætti að hún mun beinast að þeim markmiðum og áherslum sem liggja munu til grundvallar þjóðgarðinum. Nefndin telur þó ekki eðlilegt að líta svo á að stefnumörkun og ákvarðanataka um tiltekin orkunýtingarsvæði eða hugmyndir um orkuvinnslu til framtíðar geti verið á verksviði nefndarinnar. Fremur sé eðlilegra að stefnumörkun um landnýtingu stakra svæða verði unnin út frá þeim

[21] Sjálfbær orkuvinnsla lýsir því hvernig orkulind er nýtt en endurnýjanleiki lýsir eðli hennar. Endurnýjanlega auðlind er þannig hægt að nýta á sjálfbæran eða ósjálfbæran hátt.

forsendum sem raktar eru að framan, í málsmeðferð stefnumarkandi áætlana (t.d. rammaáætlunar), sem og í ítarlegri útfærslu í stjórnar- og verndaráætlun í stjórnkerfi þjóðgarðsins.

MEGINTILLAGA NEFNDAR

Í samræmi við framangreindar forsendur leggur nefndin til eftirfarandi áherslur um skiptingu landsvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka:

(1) Nefndin telur að í megindráttum verði horft til verndarflokka Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN), flokka II og VI, með hliðsjón af afréttarnýtingu á þjóðlendum miðhálendisins.

(2) Nefndin telur eðlilegt að verndarflokkar þegar friðlýstra svæða á miðhálendinu, sbr. auglýsingu viðeigandi friðlýsingar í Stjórnartíðindum, haldist óbreyttir innan Hálendisþjóðgarðs.

(3) Í ljósi þess að þjóðgarðar hafa verið stofnaðir víðs vegar um heiminn þar sem fyrir var orkuvinnsla telur nefndin að hægt sé að leggja til að núverandi orkuvinnslusvæði verði innan Hálendisþjóðgarðs. Horfa þarf til þess að umrædd orkuvinnsla er þegar í gangi og starfsemin er alþjóðlega vottuð. Svæðin verði ekki skilgreind sérstaklega í verndarflokka en þau verði afmörkuð og skilyrði fyrir starfseminni skilgreind. Málefni orkunýtingar í þjóðgarðinum skuli samræmast áætlunum *Alþingis um orkunýtingu og flutning raforku.*



Mynd 20 Að Fjallabaki.

Rekstrarsvæði og þjónusta

REKSTRARSVÆÐI ÞJÓÐGARÐS

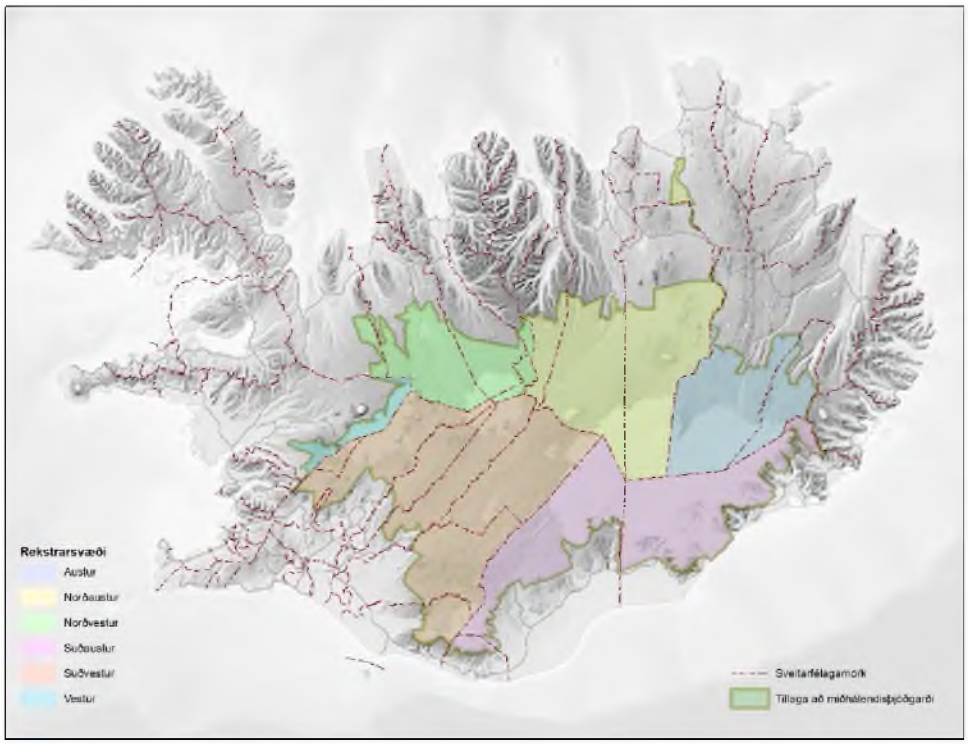
Nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands telur nauðsynlegt að byggja rekstur og stjórnkerfi víðfeðms þjóðgarðs, sem nær yfir miðhálendi Íslands, á skiptingu í rekstrarsvæði. Innan þessara rekstrarsvæða verði starfræktar svæðisbundnar stjórnir eða ráð, sem fari með málefni hvers svæðis. Að þessu leyti má horfa til reynslu af rekstri og stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs þar sem svæðisbundin ráð eru lykilþáttur í stjórnkerfi þjóðgarðsins.[22] Nefndin hefur leitað samráðs við sveitarfélög og aðra hagaðila varðandi rekstrarsvæði og m.a. kynnt í Samráðsgátt stjórnvalda hugmyndir að útfærslu svæða fyrir miðhálendið. Ýmsar leiðir er hægt að fara við skiptingu í rekstrarsvæði. Nefndin leggur til sex rekstrarsvæði sem nái inn á miðhálendið: Vestur-, Norðvestur-, Norðaustur-, Austur-, Suðaustur- og Suðvestursvæði.
Núverandi sveitarfélög skiptist með eftirfarandi hætti niður á þessi rekstrarsvæði:

- Vestur: Borgarbyggð
- Norðvestur: Húnaþing vestra, Húnavatnshreppur, Skagafjörður og Akrahreppur
- Norðaustur: Eyjafjarðarsveit, Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur og Norðurþing
- Austur: Fljótsdalshérað og Fljótsdalshreppur
- Suðaustur: Hornafjörður, Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur
- Suðvestur: Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Ásahreppur, Skeiða – og Gnúpverjahreppur, Hrunamannhreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur og Bláskógabyggð

Skipting þeirra miðist við landfræðilegar forsendur, reynslu af samvinnu við nærliggjandi samfélög og aðkomu að miðhálendinu. Í ljósi mögulegra breytinga á sveitarfélögum á komandi árum, með sameiningum og breytingum á mörkum þeirra, telur nefndin ekki heppilegt að grundvalla rekstrarsvæði þjóðgarðs á miðhálendinu á núverandi fjölda eða mörkum sveitarfélaga. Sú hugmynd sem kynnt er byggist á því að horfa m.a. til aðkomuleiða, samgangna og landfræðilegra forsendna innan hálendis og við jaðra þess.

Þrátt fyrir að hér sé kynnt tillaga að skiptingu í rekstrarsvæði telur nefndin ákjósanlegt að nákvæm skipting í rekstrarsvæði verði útfærð með öðrum hætti en í sérlögum fyrir Hálendisþjóðgarð. Þannig verði gerlegt að færa til mörk rekstrarsvæða komi upp aðstæður sem kalli á slíkt, t.d. eftir óskum sveitarfélaga, vegna verndarfyrirkomulags sem fyrir hendi er (t.d. Friðland að Fjallabaki) eða með þróun samgangna í framtíðinni, án þess að til lagabreytingar þurfi að koma.

[22] Nánar er greint frá áherslum nefndarinnar varðandi stjórnkerfi og útfærslu þess, þ.m.t. svæðisbundin ráð og hlutverk þeirra innan hvers rekstrarsvæðis.



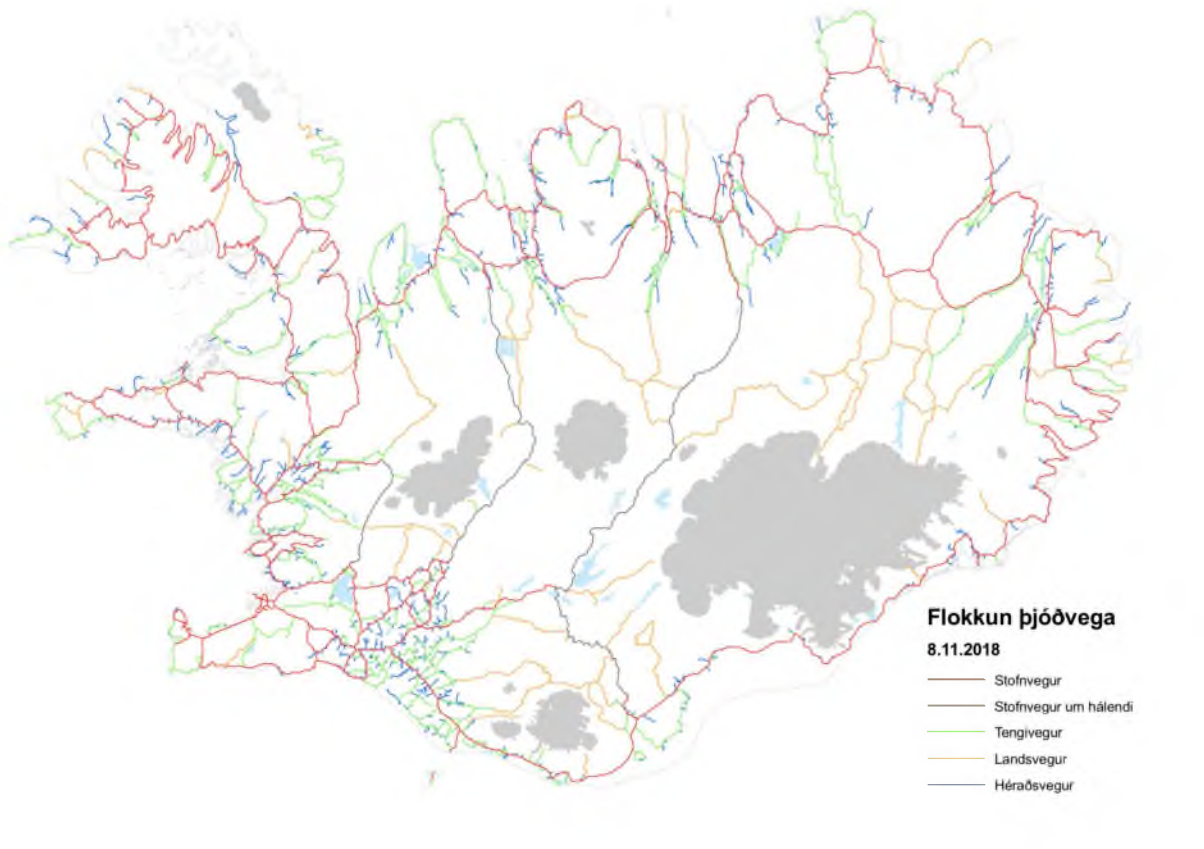
Mynd 21 Tillaga að útfærslu rekstrarsvæða fyrir þjóðgarð

FORSENDUR, AÐKOMULEIÐIR, VEGIR

Á samráðsfundum með sveitarfélögum og hagaðilum var kallað eftir tillögum um þjónustumiðstöðvar, m.a. í tengslum við aðkomuleiðir og rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Við vinnu nefndarinnar hafa komið fram ýmsar tillögur um svæði sem gætu hentað sem aðkomuleiðir/þjónustumiðstöðvar að þjóðgarðinum. Umræður um þörf á úrbótum við aðkomuleiðir með tilkomu þjóðgarðs fóru fram á ýmsum stigum í samráðsferlinu ekki síst um stofnvegi eða aðrar mikilvægar samgönguæðar við hálendismörk.[23] Í samgönguáætlun er ekki að finna nein áform um nýja stofnvegi á hálendinu. Uxahryggjaleið hefur verið byggð upp með bundnu slitlagi á s.l. árum. Áframhaldandi uppbygging á Uxahryggjavegi frá Kaldadalsvegi og niður í Lundarreykjadal er á samgönguáætlun. Bárðardalsvegur vestri er aðkomuleið en lagfæring á honum og lagning bundins slitlags er á samgönguáætlun, frá Hringvegi í átt að Sprengisandsleið. Þessir vegkaflar eru báðir utan marka Hálendisþjóðgarðsins samkvæmt tillögu nefndar en verða meðal aðkomuleiða inn á miðhálendið (Alþingi, 2019).

Nefndin telur æskilegt að samvinna verði við yfirvöld samgöngumála og sveitarfélög um hvaða aðkomuleiðir áhersla skuli lögð á varðandi uppbyggingu innviða í þjóðgarðinum. Tryggja þarf að vegir á aðkomuleiðum verði í takt við aukna umferð og hugað verði sérstaklega að umferðaröryggi, merkingum og áningarstöðum. Jafnframt þarf að tryggja upplýsingaflæði varðandi lokanir vega, sér í lagi vetrarlokanir þar sem ferðamenn sem hingað koma hafa yfirleitt ekki upplýsingar um að hálendisvegir séu aðeins opnir hluta úr ári (Vegagerðin, 2019). Miðlun upplýsinga af þessu tagi þarf að vera meðal hlutverka miðstöðva þjóðgarðsins strax við aðkomuleiðir.

[23] Nánar er fjallað um áherslur við úrbætur á samgöngumannvirkjum í kafla um fjármögnun í síðari hluta skýrslunnar.



Mynd 22 Flokkun þjóðvega á Íslandi (Vegagerðin, 2018)

Einnig liggur fyrir að mörkuð hefur verið stefna í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð um þjónustumiðstöðvar sem ýmist hafa verið byggðar eða eru í undirbúningsferli. Eðlilegt er að ætla að þessar miðstöðvar muni gegna hlutverki sínu í Hálendisþjóðgarði og ekki verði vikið frá þeirri stefnu við stofnun hans. Þá liggur einnig fyrir skilgreining samkvæmt landsskipulagsstefnu um þjónustumannvirki á miðhálendinu sem augljóslega gæti nýst áfram.

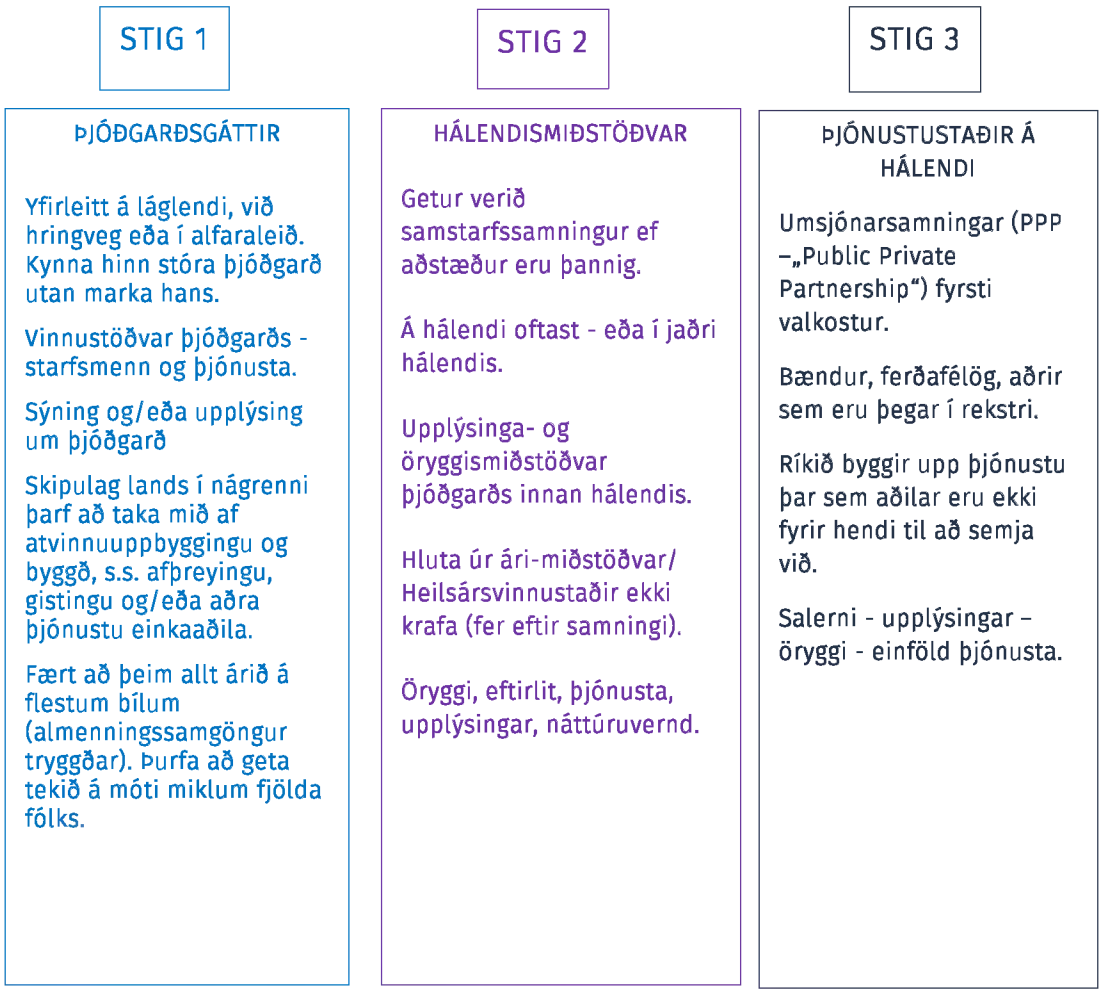
GERÐIR ÞJÓNUSTUMIÐSTÖÐVA

Skynsamlegt gæti verið að skipta slíkum miðstöðvum upp í mismunandi stig eftir umfangi og hlutverki miðstöðva. Einnig telur nefndin mjög mikilvægt að sú starfsemi sem fyrir er á miðhálendinu varðandi ýmsa þjónustu haldi sér. Því sé mikilvægt að hugsa tilurð miðstöðva út frá þeim þáttum, þar sem áhersla væri lögð á samstarf þjóðgarðs og aðila sem nú þegar starfa á miðhálendinu.

Nefndin telur mikilvægt að gera ráð fyrir ólíkum leiðum við uppbyggingu og rekstur þjóðgarðsmiðstöðva. Þannig verði ekki eingöngu gert ráð fyrir því að þjóðgarðurinn/ríkið byggi og reki miðstöðvarnar, líkt og verið hefur t.d. innan Vatnajökulsþjóðgarðs, heldur verði einnig horft til þess að nýta húsnæði og þjónustu þar sem fyrir er gagnkvæmur hagur að slíku. Hér má nefna samninga við sveitarfélög, landeigendur, sem og aðra einkaaðila.

Almennt varðandi aðkomuleiðir og miðstöðvar að/í þjóðgarðinum leggur nefndin áherslu á mikilvægi umferðaröryggis, skýra vegvísun og fullnægjandi þjónustu.

Með þetta í huga leggur nefndin til að þjónustumiðstöðvum verði skipt í þrjá meginflokka (sjá mynd) þar sem stigsmunur verði á umfangi og hlutverkum. Stigin miðast við hvernig sjá má fyrir sér umfang miðstöðvanna. Sérstaklega er vakin athygli á því að stór hluti þeirra þjónustumiðstöðva sem mynda munu innviði Hálendisþjóðgarðs eru þegar til og eru í rekstri. Þannig er mikilvægt að leggja ríka áherslu á að eiga frá upphafi samstarf við núverandi rekstraraðila sem starfa á hálendinu og hafa í sumum tilvikum byggt upp þjónustu eða rekið til langs tíma.

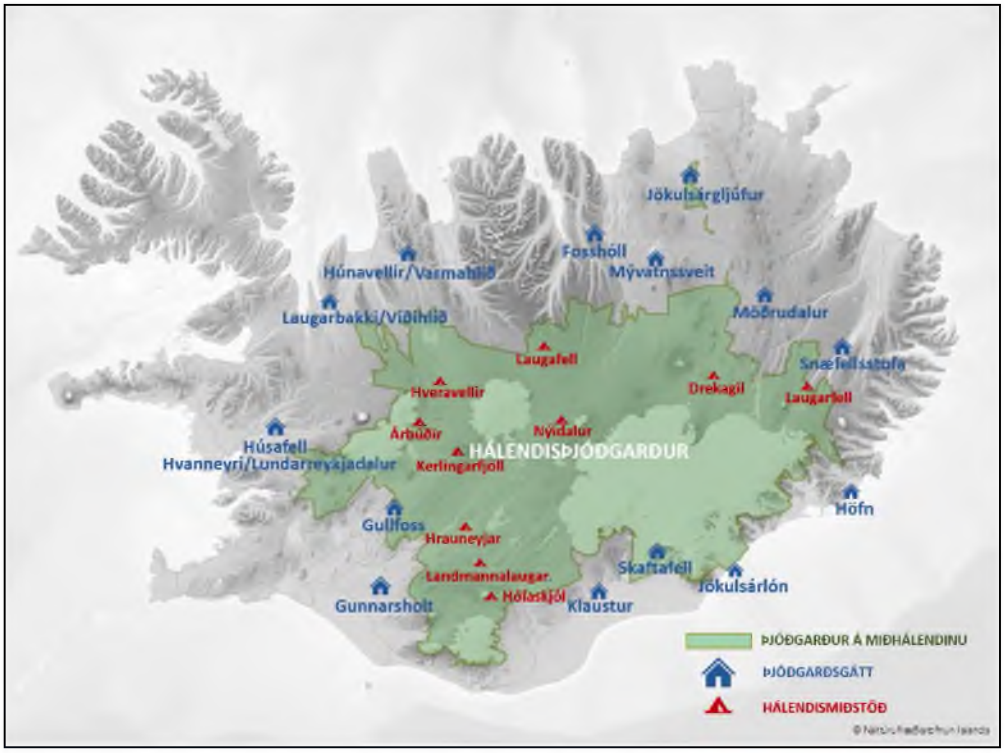


Mynd 23 Miðstöðvar þjóðgarðs, ólíkir flokkar

STAÐSETNING ÞJÓNUSTUMIÐSTÖÐVA

Á myndinni hér á eftir getur að líta hugmyndir að staðsetningu þjóðgarðsmiðstöðva sem komu fram í samráðsvinnu nefndarinnar með sveitarstjórnum og hagaðilum þegar umfjöllun og kynning stóð yfir á þessum verkhluta. Fleiri hugmyndir að staðarvali og útfærslum þjónustumiðstöðva hafa einnig borist nefndinni síðar í samráðsferlinu. Hluti þeirra staða sem tilgreindir eru á eftirfarandi korti eru þegar í rekstri sem þjónustustaðir á hálendinu, m.a. við hálendismörk eða á vegum Vatnajökulsþjóðgarðs.

Á kortinu eru eingöngu miðstöðvar í flokkum 1 og 2, þ.e. þjóðgarðsgáttir og hálendismiðstöðvar. Miðstöðvar í flokki 3, þjónustustaðir á hálendi, eru ekki tilgreindar.



Mynd 24 Hugmyndir að mögulegum þjóðgarðsmiðstöðvum

Nefndin hefur ekki tekið afstöðu til staðarvals og útfærslu þessara þjóðgarðsmiðstöðva. Þær hugmyndir sem fram komu á meðal fundargesta á samráðsfundum nefndarinnar, og eru taldar upp á ofangreindri mynd, sýna 2-3 meginþjóðgarðsmiðstöðvar (STIG 1 ÞJÓÐGARÐSGÁTTIR) við hvert rekstrarsvæði umhverfis miðhálendið. Af þessum stöðum hafa fjórar miðstöðvar þegar verið byggðar og eru komnar í rekstur innan Vatnajökulsþjóðgarðs: Í Ásbyrgi, Fljótsdal, á Höfn í Hornafirði og í Skaftafelli. Aðrir tveir staðir fyrir þjóðgarðsmiðstöðvar eru tilgreindir sérstaklega í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, Kirkjubæjarklaustur (hönnun lokið og framkvæmdir að hefjast) og Mývatnssveit (á undirbúningsstigi). Nefndin telur sjálfsagt að vinna út frá því að þessir staðir sem þegar eru í rekstri eða ákvörðun hefur verið tekin um verði þróaðir áfram sem hluti af innviðum hins nýja þjóðgarðs. Ljóst er að með stofnun þjóðgarðsins þarf á slíkum gáttum að halda við meginsamgönguleiðir upp á hálendið. Einkar mikilvægt er að stefna að heilsársþjónustu og þar með auknum umsvifum. Þá skiptir máli að aðgengi sé tryggt að þeim og að aðkoma að og frá gáttum sé miðuð út frá umferðaröryggi, þ.m.t að vegir þoli aukna umferð og umferð þyngri ökutækja. Þá þarf að tryggja hátt þjónustustig, m.a. með skýrri vegvísun, ef auglýsa á staðina sem gáttir inn í þjóðgarðinn. Það er álit nefndarinnar að byrja þurfi á að tryggja a.m.k. eina þjóðgarðsmiðstöð (STIG 1 - hálendisgátt) við hvert rekstrarsvæði við upphaf rekstrar nýja þjóðgarðsins. Ákvörðun um fleiri miðstöðvar verði tekin strax á fyrsta rekstrarári þjóðgarðsins í samráði við umdæmisráð hans.

Á stöðum sem merktir eru STIG 2 - HÁLENDISMIÐSTÖÐ eru nú þegar einnig mannvirki á öllum þeim svæðum sem nefndin skilgreinir sem slík. Þau svæði eru skilgreind í landsskipulagsstefnu sem

hálendismiðstöðvar, jaðarmiðstöðvar eða skálasvæði. Þar þarf að huga að því og greina hvort um árstíðabundna þjónustu er að ræða eða heilsárs og hugsa þjónustustig út frá því.[24]

Varðandi svæði sem nefndin skilgreinir í STIG 3 – ÞJÓNUSTUSTAÐIR Á HÁLENDINU þá telur nefndin, eins og komið hefur fram, rétt að tekin verði ákvörðun um slík svæði á grunni staðarþekkingar í svæðisstjórnum. Sem dæmi mætti hugsa sér að undir þessa skilgreiningu gætu fallið staðir í umsjá upprekstrarfélaga, veiðifélaga, útivistarfélaga, bænda og samtaka sem þegar stunda starfsemi á miðhálendinu.

Nefndin telur uppbyggingu og rekstur öflugra þjóðgarðsmiðstöðva forsendu fyrir stofnun og rekstri þjóðgarðsins. Sérstaka áherslu þarf að leggja á „þjóðgarðsgáttir“ sem staðsetja verður á láglendi eða við fjölfarnari þjóðvegi við eða utan þjóðgarðsmarka. Þessar stærri þjóðgarðsmiðstöðvar munu gegna mikilvægu hlutverki sem vinnustaðir starfsfólks þjóðgarðsins og við uppbyggingu atvinnulífs og þjónustu í tengslum við hann á hverju rekstrarsvæði. Nefndin telur eðlilegast að umdæmisráð, eða þau sveitarfélög sem standa að slíkum ráðum muni sjálf fást við endanlegt staðarval miðstöðvanna. Ljóst er að útfærsla svæða undir slíka starfsemi útheimtir samstarf við sveitarfélög við skipulag lands. Þannig verði ofangreindar hugmyndir úr samráðsferli nefndarinnar lagðar til grundvallar í upphafi en aðrir staðarvalskostir verði skoðaðir frekar eftir því sem umdæmisráð eða þau sveitarfélög sem koma að hverju rekstrarsvæði kjósi.

Þær miðstöðvar sem falla undir flokka nr. 2 og 3, hálendismiðstöðvar og þjónustustaðir á hálendi, telur nefndin rétt að tekin verði ákvörðun um á grunni staðarþekkingar í umdæmisráðum. Verði þá lögð sérstök áhersla á samstarf við rekstraraðila, félög og nytjaréttarhafa og m.a. útfærðir þjónustusamningar þar sem slíkir aðilar geti tekið að sér verkefni fyrir þjóðgarðinn.

Nefndin telur afar mikilvægt, svo ná megi markmiðum með þjóðgarðinum að samhliða stofnun Hálendisþjóðgarðs liggi fyrir tímasett áætlun um uppbyggingu þjóðgarðsmiðstöðva („þjóðgarðsgátta“) og fjármögnun tryggð.

[24] Nefndin leggur áherslu á að fleiri staðir komi til greina sem STIG 1 og STIG 2 miðstöðvar á kortinu. Þau svæði sem merkt hafa verið inn á kortið byggja á tillögum samráðsfunda.

Fjármögnun þjóðgarðs

Á undanförnum misserum hefur auknu fé verið varið í vernd náttúru- og menningarminja hér á landi. Viðbótin hefur nýst til aukinnar landvörslu, vinnu við friðlýsingar og innviðauppbyggingar til verndar náttúru landsins og menningarminjum. Ástæða þess að fjármagni hefur í ríkara mæli verið veitt til náttúruverndar og verndar menningarminja er að álag á íslenska náttúru og menningarminjar hefur aukist á undanförnum árum samhliða auknum ferðamannastraumi. Þannig hafa kannanir reglulega sýnt að náttúra Íslands er helsta aðdráttaraflið sem ferðamenn nefna sem ástæðu komu sinnar til landsins. Jafnframt sýna gögn um talningar ferðamanna að friðlýst svæði á Íslandi eru helstu ferðamannastaðir landsins.

Friðlýsing, t.d. með stofnun þjóðgarðs, getur aukið ásókn á staði, einkum ef lögð er áhersla á markaðssetningu af hálfu fyrirtækja, sveitarfélaga eða yfirvalda. Það sem friðlýsingin hins vegar gerir einnig er að skapa ákveðna umgjörð utan um ásetna staði, svo sem með þróun og uppbyggingu tilheyrandi innviða og fræðslu og vöktun þar sem þörf er á. Jafnframt skapar hún tækifæri til að efla þau svæði þar sem þörf er talin á auknum umsvifum á forsendum þróunar byggða og atvinnulífs. Til þess að ávinningur verði og markmið náist með stofnun og rekstri þjóðgarðs á miðhálendinu þarf að leggja til fjármagn, bæði til uppbyggingar við stofnun þjóðgarðsins og rekstrar til framtíðar.

Fyrirliggjandi tillögur nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu fela í sér að við stofnun nái þjóðgarðsmörkin yfir þjóðlendur og önnur friðlýst svæði.

NÚVERANDI STAÐA & FYRIRLIGGJANDI ÁÆTLANIR

Tvær stofnanir umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, Vatnajökulsþjóðgarður og Umhverfisstofnun fara nú með málefni friðlýstra svæða á miðhálendinu. Vatnajökulsþjóðgarði tilheyrir stór hluti þess svæðis sem þjóðgarður á miðhálendinu mun ná yfir samkvæmt tillögum nefndarinnar. Umhverfisstofnun fer svo með umsjón annarra friðlýstra svæða á miðhálendinu.

Gert er ráð fyrir að á árunum 2019–2021 muni rúmir þrír milljarðar króna fara í gegnum *Landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarminja* til uppbyggingar efnislegra innviða, landvörslu, ýmissa óstaðbundinna verkefna, bráðaaðgerða o.fl. Gróflega má áætla að um 30% af fjármagninu, eða um einn milljarður króna, fari í uppbyggingu efnislegra innviða vegna verkefna á miðhálendinu (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2019).

Sértekjur á friðlýstum svæðum hafa einnig aukist á síðastliðnum árum. Samkvæmt núgildandi lögum byggja tekjurnar á gjöldum sem þjóðgarðurinn getur innheimt vegna veittrar þjónustu (t.d. bílastæðagjöld á tilteknum stöðum og gestagjöldum til að mæta kostnaði við þjónustu og eftirlit með gestum) auk gjalda vegna leyfisveitinga og samninga.

Þá má ekki horfa fram hjá fjölbreyttum og umfangsmiklum rekstri fyrirtækja og sjálfboðavinnu ýmissa aðila og landbótaverkefnum í samvinnu við Landsvirkjun og fleiri aðila sem fer fram á miðhálendinu. Samkvæmt upplýsingum frá Skipulagsstofnun eru ferðaþjónustubyggingar á 197 stöðum. Þar af eru fjórir staðir skilgreindir sem jaðarmiðstöðvar, sjö hálendismiðstöðvar og 28 skálasvæði samkvæmt landsskipulagsstefnu. Einnig eru 145 ferðaþjónustustaðir sem falla í flokk fjallaselja. Auk þess eru á 13 stöðum byggingar sem falla ekki í neinn framangreindra flokka (Skipulagsstofnun, 2018).

Upprekstrarfélög, bændur, veiðifélög, útivistarfélög og náttúruverndarsamtök vinna þannig að ýmsum landbótaverkefnum og sinna þjónustu við ferðalanga. Sem dæmi má nefna merkingu reiðleiða, landgræðslu og þjónustu við þá sem ferðast um miðhálendið til útivistar, veiða og annarrar upplifunar. Án þess að upplýsingar um heildartölur liggi fyrir þá er ljóst að fjárhagslegt umfang sem tengist viðhaldi, þjónustu og rekstri þessarar starfsemi skiptir sköpum fyrir svæðið.

Í skýrslu nefndar sem fjallaði um *forsendur* fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands er farið yfir fjárframlög og sértekjur Vatnajökulsþjóðgarðs frá stofnun. Þar kemur m.a. fram að almennur rekstur hefur aukist, verið 266,8 m.kr. árið 2010 en 614,4 m.kr. árið 2017. Enn fremur hafi sértekjur aukist frá því að vera 96,4 m.kr. í 265,4 m.kr. á sömu árum (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2017). Á árinu 2018 voru heildartekjur Vatnajökulsþjóðgarðs samkvæmt ársreikningi 957,6 m.kr. (Vatnajökulsþjóðgarður, 2019). Innan marka fyrirhugaðs þjóðgarðs eru einnig friðlýst svæði sem eru í rekstri Umhverfisstofnunar (Friðland að fjallabaki, Þjórsárver, Guðlaugstungur og Hveravellir). Ársrekstrarkostnaður við þessi svæði er áætlaður um 62 m.kr. á árinu 2019 (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2019).

AUKIN FJÁRMAGNSÞÖRF

NÝTT LANDSVÆÐI UNDIR ÞJÓÐGARÐ

Þrátt fyrir að aukið fjármagn hafi runnið til málefna náttúruverndar er augljóst að stofnun Hálendisþjóðgarðs krefst verulegs fjármagns umfram það sem fer nú til starfsemi tengdri náttúruvernd á miðhálendinu. Hálendisþjóðgarður myndi ná yfir um 32% af flatarmáli Íslands. Tæplega helmingur þessa svæðis, eða 48%, er nú þegar friðlýstur. Langstærstur hluti þessa tæpa helmings tilheyrir Vatnajökulsþjóðgarði, en minni hluti fyrrgreindum svæðum í rekstri Umhverfisstofnunar. Á þessum tölum má sjá með stækkun þjóðgarðsmarka sem fylgir stofnun Hálendisþjóðgarðsins mun fjárþörf aukast verulega, og er ekki ástæða til að ætla fjárþörf á hinu nýja svæði sem kemur til stækkunar minni en á hinu sem fyrir er í rekstri sem friðlýst svæði/þjóðgarður. Með hliðsjón af óbreyttum forsendum frá núverandi rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs og friðlýstra svæða á miðhálendinu sést að stækkun landsvæðis á hálendinu, sem fellur innan þjóðgarðs, ein og sér mun að lágmarki útheimta um 2 milljarða í árlegt rekstrarfé. Er þá ekki miðað við neina þjónustuaukningu eða mögulega vanfjármögnun.

VANFJÁRMAGNAÐIR ÞJÓÐGARÐAR?

Nefndin vill benda sérstaklega á að í samráðsvinnu nefndarinnar hafa komið fram rökstudd sjónarmið um vanfjármögnun þjóðgarða og annarra friðlýstra svæða. Aukið fé þurfi víða til landvörslu, eflingar þjónustu og faglegrar starfsemi tengdri friðlýstu svæðunum. Þá séu brýn innviðaverkefni víða, m.a. til að geta uppfyllt verndarmarkmið þjóðgarðanna og friðlýstra svæða. Í umsögnum sem borist hafa, sem og opinberum skýrslum sem gefnar hafa verið út í tengslum við Vatnajökulsþjóðgarð hafa sömu sjónarmið verið reifuð, einkum varðandi þörf á eflingu miðlægrar og faglegrar starfsemi þjóðgarðsins (Ríkisendurskoðun, 2019) (Capacent, 2018). Nefndin telur í ljósi þessa mikilvægt að landvarsla verði byggð upp og raunhæfar áætlanir verði unnar um fjárþörf til rekstrar og stofnkostnaðar. Enn fremur að uppbygging á undirstöðu innviðum, s.s. grunnþjónustu eins og salernum og þjónustumiðstöðvum, komi til skoðunar strax en ekki á síðari stigum. Við mat á fjármögnunarþörf þjóðgarðs á miðhálendinu telur nefndin því ekki rétt að byggt verði alfarið á rekstrar- og stofnkostnaðartölum núverandi þjóðgarða og friðlýstra svæða. Með hliðsjón af þessum athugasemdum má færa rök fyrir því að rekstrarfjárþörf þjóðgarðs á miðhálendi Íslands sé töluvert meiri en sem nemur hlutfallslegri stækkun sem verður á landsvæði hálendisins innan þjóðgarðs gefur til kynna.

Fjármagn sem fer til friðlýstra svæða má líta á sem fjárfestingu þar sem verið er að leggja fé til innviðagerðar og annarra þátta til að skapa umgjörð tengda starfsemi á svæðunum. Rannsóknir benda til þess að hagræn áhrif af rekstri þjóðgarða og friðlýstra svæða séu veruleg, þ.e. margfeldisáhrif séu mikil fyrir samfélögin af því fjármagni sem veitt er til rekstrar svæðanna úr ríkissjóði (Hagfræðistofnun Íslands, 2018).

SAMSTARFSSAMNINGAR

Fyrr í skýrslunni hefur verið nefndur sá möguleiki að þjóðgarðar og ýmsir hagaðilar geti gert með sér samstarfssamninga. Ljóst er að leggja þyrfti til fjármagn af hálfu ríkisins i slíkt samstarf. Nefndin leggur þó áherslu á að hún telur að samstarfssamningar geti verið jákvæðir með tilliti til rekstrar þjóðgarðs og eina af forsendum þess að starfsemi þar virki með sem bestum hætti. Að einhverju leyti

gæti þó fjármagn sem færi til slíkra samninga við bændur, landeigendur, fyrirtæki og félög dregið úr fjárþörf á öðrum sviðum í rekstri þjóðgarðsins.

ÖRYGGISMÁL

Nefndin telur mikilvægt að hugað verði sérstaklega að öryggismálum innan þjóðgarðsins og fjármögnun þeirra. Landvarsla á vegum þjóðgarðsins gegnir þar lykilhlutverki, en einnig er æskilegt að nýta tækifæri við stofnun hins nýja þjóðgarðs á miðhálendi Íslands til að efla og samræma viðbúnað löggæslu, björgunarsveita og sjúkraflutninga á hálendinu. Þessir innviðir tilheyra öðrum málaflokkum og falla undir verksvið annarra aðila en þjóðgarðsreksturinn og er mikilvægt að frá upphafi verði fjármögnun og útfærsla þessara þátta tryggð.

SAMGÖNGUR

Í vinnu nefndarinnar hefur komið fram að brýnt sé að hugsa viðhald og uppbyggingu samgöngumannvirkja í samhengi við stofnun og rekstur þjóðgarðs. Þannig þurfi að hugsa fyrir úrbótum á meginleiðum að þjóðgarði sem oft eru hinar sömu og íbúar nærliggjandi dreifbýlis nota daglega. Þessar leiðir þurfa að tryggja góð tengsl við þjóðgarðsmiðstöðvar á láglendi. Einnig þarf að gera raunhæfa áætlun um ferðaleiðir innan þjóðgarðsins. Rekstur og fjármögnun samgöngumannvirkja tilheyrir eðli máls samkvæmt ráðuneyti samgöngumála en ekki umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Við vinnu nefndarinnar hefur verið lögð áhersla á að þessir þættir verði skoðaðir í samhengi. Einnig hafa komið fram hugmyndir um að þjóðgarðsyfirvöld geti haft aðkomu að ákvörðunum um samgöngubætur, t.a.m. með því að stofnaður verði sjóður til mótframlaga í samgöngubætur innan þjóðgarðs. Þá þarf að tryggja aðgang að námum til viðhalds á vegum innan og utan þjóðgarðs.

FJÁRMÖGNUNARLEIÐIR

Nefndin telur ljóst að grunnrekstur þjóðgarðs á miðhálendi Íslands muni þurfa að byggjast á rekstrarframlagi úr ríkissjóði. Hins vegar telur nefndin mikilvægt að styrkja reksturinn með sértekjum auk þess sem samstarfssamningar geta verið hagkvæmir. Í því samhengi er brýnt að ekki verði tafir á uppbyggingu þjónustu og þróun slíkra samninga og enn fremur verði í lögum tryggðar heimildir til öflunar umræddra sértekna. Nefndin telur að ekki ætti að gera ráð fyrir almennri gjaldtöku án skilgreindrar þjónustu, svo sem aðgangseyri við innganga þjóðgarðsins eða álíka fyrirkomulagi. Í þjóðgarði mætti einnig gera ráð fyrir gjaldtöku fyrir veitta þjónustu. Sem dæmi má nefna það fyrirkomulag laga um Vatnajökulsþjóðgarð að í reglugerð megi ákveða að taka gestagjöld innan þjóðgarðsins fyrir veitta þjónustu til að mæta kostnaði vegna dvalargesta. Þannig geti hlutfall sértekna í formi þjónustugjalda af þessu tagi farið vaxandi eftir því sem tekst að byggja upp innviði þjóðgarðsins. Ljóst er að sértekjur af þjónustugjöldum hjá þjóðgörðum á Íslandi hafa farið vaxandi á síðustu árum líkt og að framan hefur verið rakið. Ástæða er til að ætla að vel skilgreind gjaldtaka fyrir góða þjónustu, t.a.m. bílastæðagjöld við stærri þjónustumiðstöðvar og áfangastaði, geti aflað þjóðgarði á miðhálendi Íslands verulegra sértekna á komandi árum sem komið gæti að nokkru leyti á móti aukinni fjárþörf til rekstrar og uppbyggingar þjóðgarðsins.

Eins og greina má er ljóst að margir óvissuþættir eru varðandi mat á fjárþörf til rekstrar Hálendisþjóðgarðs. Þótt fyrir liggi reynsla af rekstri þjóðgarða og friðlýstra svæða, ekki síst Vatnajökulsþjóðgarðs, þá hafa miklar breytingar verið að eiga sér stað í þeim rekstri milli ára sem gera erfiðara um vik að byggja fjárþörf þjóðgarðsins á þeim rekstrartölum. Eins er óhjákvæmilegt að horfa til þeirra ábendinga sem fram hafa komið í úttektum og umfjöllun um Vatnajökulsþjóðgarð, ekki síst varðandi vanfjármögnun innviða og faglegrar starfsemi (Ríkisendurskoðun, 2019) og gera frá upphafi ráð fyrir boðlegri fjármögnun á þeirri starfsemi sem stofnun þjóðgarðsins mun útheimta. Á móti þessum vísbendingum um þörf á auknu rekstrarfé til þjóðgarða kemur það að hlutfall sértekna/sjálfsaflafjár íslenskra þjóðgarða hefur vaxið verulega á síðustu árum, og mun eðli máls samkvæmt haldast í hendur við uppbyggingu innviða sem geta orðið að undirstöðu fyrir tekjur fyrir veitta þjónustu. Eftirfarandi tölur sýna rekstrarfjármagn Vatnajökulsþjóðgarðs og friðlýstra svæða

innan fyrirhugaðra þjóðgarðsmarka á hálendinu miðað við árið 2018 (Vatnajökulsþjóðgarður, 2019) (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2019). Tölurnar eru settar fram sem dæmi um mögulega fjárþörf Hálendisþjóðgarðs m.t.t. ólíkra forsendna. Ljóst er að ítarlegri fjármögnunaráætlun sem taki til uppbyggingar og reksturs innviða þarf að fylgja frumvarpi um þjóðgarðinn. Auk þess verður að fara nánar yfir fjárþörf vegna samstarfssamninga við ýmsa aðila.

		Ársrekstur - fjárþörf (m.kr.)
Rauntölur	**Vatnajökulsþjóðgarður** (rekstrartekjur 2018 í heild):	958
	Tekjufærsla fjárveitinga	373
	Seld þjónusta	317
	Vörusala	73
	Framlög og ýmsar tekjur	162
	Tekjufærsla frestaðra tekna	33
	Friðlýst svæði miðhálendis önnur (rekstrartekjur í heild):	62
	Alls rekstur Vatnajökulsþjg. og friðl.svæða á hálendi: (ca. 50% af fyrirhuguðum Hálendisþjóðgarði)	**1020**
Áætlun	**Alls áætlaður rekstur nýs svæðis á hálendi til viðbótar:** (ca. 50% af fyrirhuguðum Hálendisþjóðgarði)	**1020**
	Alls: (100% svæðis - Hálendisþjóðgarður í heild)	**2040**

Mynd 25 Dæmi um hugsanlega rekstrarfjárþörf Hálendisþjóðgarðs, út frá stærð landsvæðis og rekstrarreynslu friðlýstra svæða á hálendinu.

		Hlutfall sértekna/sjálfsaflafjár							
	Ársrekstur - fjárþörf (m.kr.)	30%		40%		50%		60%	
		Sér-tekjur	Ríkis-framlag	Sér-tekjur	Ríkis-framlag	Sér-tekjur	Ríkis-framlag	Sér-tekjur	Ríkis-framlag
0% - óbreytt viðmið	2040	612	1428	816	1224	1020	1020	1224	816
10% aukið rekstrarfé	2244	673	1571	898	1346	1122	1122	1346	898
20% aukið rekstrarfé	2448	734	1714	979	1469	1224	1224	1469	979
30% aukið rekstrarfé	2652	796	1856	1061	1591	1326	1326	1591	1061
50% aukið rekstrarfé	3060	918	2142	1224	1836	1530	1530	1836	1224

Mynd 26 Dæmi um hugsanlega fjármögnun rekstrar Hálendisþjóðgarðs miðað við ólíkar forsendur (efling starfsemi með auknu rekstrarfé og ólíkt hlutfall sértekna)

SAMANTEKT UM FJÁRMÖGNUN

Eins og rakið hefur verið byggist fjármögnunarþörf fyrir þjóðgarð á miðhálendinu á ýmsum forsendum sem ekki liggja allar fyrir. Nefndin álítur þó að eftirfarandi atriði liggja fyrir:

- Umtalsvert fjármagn til árlegs rekstrar mun þurfa til þessa verkefnis umfram það sem fer nú til starfsemi tengdri náttúruvernd á miðhálendinu þar sem um verulega stærra svæði er um að ræða.
- Með tilkomu Hálendisþjóðgarðs mun u.þ.b. tvöfaldast það landsvæði hálendisins sem tilheyra mun þjóðgarði/friðlýstum svæðum. Miðað við óbreyttar forsendur og reynslu af núverandi rekstri má ætla að fjárþörf muni tvöfaldast, nema yfir tveimur milljörðum króna á ári.
- Rökstudd sjónarmið um vanfjármögnun núverandi þjóðgarða hafa komið fram við vinnu nefndar. Með eflingu starfsemi og þjónustu í hinum nýja þjóðgarði má ætla með einfaldri áætlun að árleg rekstrarfjárþörf fari nær þremur milljörðum króna.
- Tryggja þarf heimildir þjóðgarðs til til að afla sértekna þar sem þjóðgarðurinn mun veita þjónustu, hvort sem hún er veitt utan eða innan þjóðgarðsmarka.
- Sértekjur hafa farið vaxandi í þjóðgörðum á Íslandi undanfarin ár. Ástæða er til að ætla að hlutfall sértekna geti verið umtalsvert í Hálendisþjóðgarði. Gera má ráð fyrir gjaldtöku fyrir veitta þjónustu í þjóðgarði eða við þjóðgarðsmiðstöðvar, s.s. bílastæðagjöldum.
- Ekki ætti að gera ráð fyrir almennri gjaldtöku í þjóðgarðinum, s.s. aðgangseyri við inngang, án skilgreindrar þjónustu.
- Uppbygging þjónustu og innviða þjóðgarðsins helst í hendur við öflun sértekna og gera má ráð fyrir hækkandi hlutfalli þeirra samhliða uppbyggingu innviða.
- Brýnt er að ekki verði tafir á uppbyggingu þjóðgarðsmiðstöðva og annarra innviða Hálendisþjóðgarð svo nýta megi fyrirséða sértekjustofna til rekstrarins.
- Hugsa þarf fyrir úrbótum á vegum og öðrum samgöngumannvirkjum sem liggja að þjóðgarði og innan hans.
- Huga þarf sérstaklega að öryggismálum innan þjóðgarðs og fjármögnun þeirra verkefna, sem að verulegu leyti falla utan rekstrar þjóðgarðsins sjálfs.
- Gera þarf ráð fyrir fjármagni af hálfu þjóðgarðsins til samstarfssamninga við aðila sem starfa innan þjóðgarðs eða í nágrenni hans.

Áherslur í lagafrumvarpi

Í erindisbréfi er nefndinni ætlað að fjalla um áherslur til grundvallar lagafrumvarps fyrir þjóðgarð á miðhálendi Íslands. Á grunni þessa er það tillaga nefndarinnar að sett verði sérlög um Hálendisþjóðgarð. Frumvarpið verði fellt að lagaumhverfi um friðlýst svæði, en nái eingöngu til Hálendisþjóðgarðs. Frumvarpið verði lagt fram af umhverfis- og auðlindaráðherra með tilheyrandi málsmeðferð og kynningu. Í þessum kafla eru dregin saman áhersluatriði til að byggja lagafrumvarp á. Vakin er athygli á því að í þessum áhersluatriðum er eingöngu horft til þeirra málefna sem sérstaklega hafa verið dregin fram í vinnu nefndarinnar og birt í fundargerðum og öðrum vinnugögnum eftir fundi nefndar. Önnur forms- og efnisatriði sem fylgja lagatexta af þessu tagi koma svo til umfjöllunar á viðeigandi vettvangi við frágang lagafrumvarps og kynningu þess.

Með vísan til þeirra atriða sem fram hafa komið í fyrri köflum þessarar skýrslu leggur nefndin til að eftirfarandi áhersluatriði verði lögð til grundvallar við útfærslu texta í köflum lagafrumvarps um Hálendisþjóðgarð:

KAFLI I – STOFNUN HÁLENDISÞJÓÐGARÐS

Áherslur nefndar:

Mörk –

- Að mörk miðist við þjóðlendur á miðhálendinu auk þegar friðlýstra landsvæða á miðhálendinu.
- Nefndin leggur ekki til að þjóðgarður nái inn á eignarlönd en telur mikilvægt að landeigendur sem það kjósa geti óskað eftir því að jarðir þeirra að hluta eða öllu leyti verði innan þjóðgarðs.
- Nefndin leggur til að ríkisjarðir geti fallið að hluta eða öllu leyti innan þjóðgarðsmarka, kjósi þeir aðilar sem fara með umsjón lands fyrir hönd ríkisins að leggja það til.

Markmið –

- Vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
- Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu þjóðgarðsins.
- Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúru- og menningarminjar hans spillist.
- Stuðla að því að almenningur geti stundað heilnæma útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.
- Stuðla að rannsóknum og fræðslu um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans.
- Leitast við að efla samfélög og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar á gæðum svæðisins.
- Vera vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar.

- Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.
- Varðveita þjóðlendur í þjóðgarði og viðhalda virði þeirra í náttúrufarslegu og menningarlegu tilliti sem sameiginlegrar eignar íslensku þjóðarinnar.
- Stuðla að samvinnu og samstarfi við starf félaga og sjálfboðaliða um málefni landsvæðisins.

KAFLI II – STJÓRN & UMDÆMISRÁÐ

Áherslur nefndar:

Stjórnskipulag -
Stjórnskipulag þjóðgarðsins byggi á dreifðri stjórnun með skilgreindum rekstrarsvæðum þar sem umdæmisráð marki stefnu og fari með umsjón hvers rekstrarsvæðis, þ.m.t. meginákvarðanir um landnýtingu í stjórnar- og verndaráætlun. Stjórn verði yfir Hálendisþjóðgarði sem fari með stefnumörkun í málefnum hans í heild og staðfesti áætlanir og ákvarðanir umdæmisráða. Á hverju svæði starfi þjóðgarðsverðir með umdæmisráðum og fari með daglegan rekstur. Forstjóri og eða stofnun sem fer með þjónustu/rekstur friðlýstra svæða fer svo með daglegan rekstur þjóðgarðsins í heild og vinnur eftir stefnumörkun, áætlunum og ákvörðunum umdæmisráða og stjórnar.

- Að þjóðgarðurinn verði sjálfstæð eining.
- Að þjóðgarðurinn skiptist í rekstrarsvæði þar sem umdæmisráð fari með svæðisbundna stefnumörkun, umsjón og rekstur.
- Að rekstrarsvæði verði sex og mörk svæðanna verði skilgreind út frá landfræðilegum forsendum, reynslu af samvinnu sveitarfélaga og aðkomu að hálendi Íslands.[25]
- Að fulltrúar sveitarfélaga í umdæmisráði komi úr hópi sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélaga. Eigi sama sveitarfélag fleiri en einn fulltrúa í umdæmisráði þarf einungis einn fulltrúi þess að koma úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélagsins.
- Að formenn umdæmisráða verði valdir úr hópi fulltrúa sveitarfélaga í ráðinu og sitji þeir einnig í stjórn þjóðgarðsins.
- Að í umdæmisráðum sitji einnig fulltrúar bænda/nytjaréttarhafa, útivistarsamtaka, umhverfisverndarsamtaka og ferðamálasamtaka á viðkomandi svæði.
- Að þjóðgarðsverðir stýri daglegum rekstri rekstrarsvæða og hafi skilgreind hlutverk í vinnu fyrir umdæmisráðin og með þeim.
- Að þjóðgarðurinn hafi stjórn sem samræmi og staðfesti stefnumörkun sem unnin er af umdæmisráðunum.
- Að meirihluti stjórnarmanna séu fulltrúar sveitarfélaga sem hafa sveitarfélagamörk upp á miðhálendið.

[25] Tillaga að útfærslu sex rekstrarsvæða er birt í kaflanum „Rekstrarsvæði og þjónusta".

- Að í stjórn sitji fulltrúar bænda/nytjaréttarhafa, útivistarsamtaka, umhverfisverndarsamtaka og ferðamálasamtaka.
- Að forstjóri og/eða þjónustustofnun fyrir þjóðgarða, framfylgi stefnu og áætlunum sem stjórn hefur samþykkt og fer með daglegan rekstur þjóðgarðsins í heild.

KAFLI III – STARFSEMI Í HÁLENDISÞJÓÐGARÐI, LANDNÝTING & ÞJÓNUSTA

Áherslur nefndar:

Hefðbundnar nytjar –

- Að hefðbundnar nytjar geti þróast með eðlilegum hætti og um þær verði sérstaklega fjallað í lagatexta.
- Að sjálfbær* búfjárbeit verði rétthöfum áfram heimil
- Að sjálfbær* fuglaveiði verði rétthöfum áfram heimil
- Að sjálfbær* hreindýraveiði verði rétthöfum áfram heimil
- Að sjálfbær* veiði í ám og vötnum verði rétthöfum áfram heimil
- Að fjallað verði sérstaklega um umferð sem heimil er vegna slíkrar nýtingar í stjórnunar- og verndaráætlun, sem umdæmisráð vinnur.

*Varðandi sjálfbærnimat þessara nytja verði miðað við gildandi löggjöf á viðkomandi sviði.

Orkunýting –

- Að heimilt verði að starfrækja innan Hálendisþjóðgarðs þær virkjanir og flutningsvirki raforku sem eru í rekstri við stofnun hans.
- Að hægt verði að viðhalda og þróa núverandi orkuvinnslusvæði og flutningsvirki raforku innan þjóðgarðs.
- Að málefni orkunýtingar í þjóðgarði skuli samræmast áætlunum Alþingis um orkunýtingu og flutning raforku og tekið verði tillit til þeirra í frumvarpinu.
- Að orkuöflun vegna þjónustu og reksturs þjóðgarðsins verði leyfð.

Þjónustumiðstöðvar –

- Að stefnt verði að uppbyggingu og rekstri þjónustumiðstöðva á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins.
- Þjónustumiðstöðvar þjóðgarðsins verði miðaðar við ólíkar aðstæður og byggðar á sérkennum hvers svæðis.
- Viðameiri þjónusta/þjónustumiðstöðvar verði almennt við meginleiðir, í flestum tilvikum utan þjóðgarðsmarka á láglendi. Þessar viðameiri miðstöðvar verði hugsaðar sem starfsstöðvar þjóðgarðsins fyrir faglega starfsemi. Jafnframt verði gert ráð fyrir uppbyggingu atvinnulífs við þær með tilheyrandi samvinnu við sveitarfélög um skipulag slíkra svæða.

- Aðrar þjónustumiðstöðvar (minni) verði útfærðar með hliðsjón af þeim innviðum og meginleiðum sem þegar liggja fyrir við stofnun þjóðgarðsins, m.a. í samstarfi við sveitarfélög, fyrirtæki, félög og nytjaréttarhafa.

- Gert verði ráð fyrir fjölbreyttu formi við uppbyggingu þjónustumiðstöðva. Þannig verði hægt að byggja upp miðstöðvar á vegum og í eigu þjóðgarðsins líkt og tíðkast hefur með þjóðgarða á Íslandi til þessa. Einnig verði hægt að ganga til samninga við sveitarfélög eða aðra aðila um uppbyggingu og rekstur þjónustu miðstöðva, t.a.m. ef tækifæri eru fyrir hendi til að nýta hentugt húsnæði eða aðstöðu sem þegar er til staðar.

- Val á staðsetningu og útfærslu þjóðgarðsmiðstöðva fyrir hvert og eitt rekstrarsvæði verði í höndum umdæmisráða

- Mikilvægt að unnin verði raunhæf áætlun um uppbyggingu þjónustumiðstöðva og ekki verði tafir á uppbyggingu.

- Tryggt verði sérstaklega að miðstöðvar sem þegar hefur verið mörkuð stefna um að byggja upp í Vatnajökulsþjóðgarði verði kláraðar, þótt útfærsla og markmið taki breytingum m.t.t. markmiða með stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands.

ÖNNUR ATRIÐI

Eftirfarandi atriði, sem kann að þurfa að útfæra með öðrum hætti í lagatexta, leggur nefndin einnig sérstaka áherslu á. Lagt er til að þessum atriðum verði gerð skil t.a.m. í reglugerð, lögskýringartexta eða með öðrum sambærilegum hætti verði þau ekki í lagatexta.

Tekjur sveitarfélaga á þjóðlendum:

- Nefndin leggur áherslu á að engar breytingar verði á tekjum sveitarfélaga af mannvirkjum innan þjóðgarðs.

- Tekjur af útgáfu leyfa til nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðgarðs skuli varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðgarðsins.

Samstarfssamningar

- Mikilvægt er að viðhalda ábyrgð og frumkvæði heimamanna gagnvart landsvæðinu. Eitt af markmiðum með friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs verði að stuðla að samvinnu og samstarfi við starf félaga og sjálfboðaliða um málefni landsvæðisins. Áratuga hefð er fyrir starfrækslu félaga og sjálfboðaliðastarfi, m.a. í tengslum við nýtingu hálendisins, merkingar, uppgræðslu og endurheimt vistkerfa. Afar mikilvægt er að þetta starf dafni áfram.

- Strax í upphafi verði komið á samstarfi milli aðila sem starfa innan þjóðgarðsmarka og þjóðgarðsins í gegnum samstarfssamninga.

    - Þar verði m.a. horft þess frá upphafi að gera samstarfssamninga um þjónustu fyrir þjóðgarð við ýmis félög sem starfa eða eru með þjónustu á miðhálendinu, t.a.m. við bændur og landeigendur nærliggjandi jarða, nytjaréttarhafa og rekstraraðila sem hafa starfsemi innan þjóðgarðsins eða við mörk hans.

Rekstrarsvæði

Nefndin leggur til sex rekstrarsvæði. Skipting þeirra miðist við landfræðilegar forsendur, reynslu af samvinnu nærliggjandi samfélaga og aðkomu að miðhálendi Íslands.

Vestur:	Borgarbyggð
Norðvestur:	Húnaþing vestra, Húnavatnshreppur, Skagafjörður og Akrahreppur
Norðaustur:	Eyjafjarðarsveit, Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur og Norðurþing
Austur:	Fljótsdalshérað og Fljótsdalshreppur
Suðaustur:	Hornafjörður, Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur
Suðvestur:	Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Ásahreppur, Skeiða– og Gnúpverjahreppur, Hrunamannhreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur og Bláskógabyggð

Samantekt

Vinna nefndarinnar

Þverpólitísk nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands hefur með skýrslu þessari lokið því verkefni sem henni var falið. Hlutverk nefndarinnar samkvæmt erindisbréfi var í meginatriðum að útfæra þjóðgarð á miðhálendi Íslands, þ.m.t. að skilgreina mörk, leggja línur um fyrirkomulag og áherslur sem leggja mætti til grundvallar í lagafrumvarpi um þjóðgarðinn. Nefndin hefur starfað frá vori 2018 og lýkur verkefni sínu í desember 2019.

Ólík sjónarmið og samráð

Vinna nefndarinnar hefur farið fram í miklu samráði við hagaðila og á þverpólitískum forsendum. Haldnir hafa verið yfir fjölmargir samráðsfundir víðs vegar um land með þeim 24 sveitarfélögum sem eiga aðkomu að miðhálendi Íslands og jafnframt opnir kynningarfundir víða um land fyrir almenning og hagaðila. Lögð hefur verið mikil áhersla á að mæta ólíkum sjónarmiðum sem fram hafa komið í ferlinu, bæði innan nefndarinnar og frá fjölmörgum aðilum sem lagt hafa hönd á plóg í víðtæku samráðsferli verkefnisins. Niðurstöður nefndarinnar, sem kynntar eru í þessari skýrslu, eru á fyrrgreindum forsendum sameiginleg sýn hinnar þverpólitísku nefndar á meginatriði þess hvernig haga skal stofnun og rekstri þjóðgarðs innan miðhálendis Íslands.

Helstu áhersluatriði

Nefndin gerir í skýrslu sinni tillögur um helstu atriði við útfærslu fyrirhugaðs þjóðgarðs á miðhálendi Íslands. Í kafla hér að framan um áherslur fyrir lagafrumvarp hafa verið dregin saman helstu efnisatriði og meginniðurstöður nefndarinnar settar fram með einföldum hætti sem forsendur fyrir gerð lagafrumvarps.[26] Skýrsla þessi dregur upp mynd af Hálendisþjóðgarði sem víðáttumiklum þjóðgarði sem stofnaður verði með sérlögum og byggi á landsvæði í sameign þjóðarinnar, þ.e. þjóðlendum og friðlýstum svæðum innan miðhálendisins. Hugmyndir nefndarinnar ganga út frá víðtæku samráði og dreifðri stjórnun þar sem bein aðkoma sveitarfélaga og helstu hagaðila er aukin frá því sem þekkst hefur í stjórnsýslu friðlýstra svæða til þessa, samhliða því að hlutverk aðila í stjórnkerfinu verði skýrari og betur afmörkuð en verið hefur. Nefndin gengur út frá því að Hálendisþjóðgarði verði skipt í nokkur rekstrarsvæði þar sem starfrækt verði svæðisbundin ráð með allmikil völd. Úti á þessum starfssvæðum þjóðgarðsins verði byggðir upp innviðir fyrir starfsemi þjóðgarðsins, þar með taldir vinnustaðir og miðstöðvar. Yfir þjóðgarðinum verður sjálfstæð stjórn. Það er einn meginútgangspunktur nefndarinnar að Hálendisþjóðgarðurinn efli og styðji við sjálfbæra hefðbundna nýtingu hálendisins um leið og hann grundvallist á sáttmála um að standa vörð um þær merku minjar í náttúrufari og menningu sem einkenna miðhálendi Íslands.

Næstu skref

Nefndin hefur fjallað um einstaka verkþætti samkvæmt erindisbréfi í skýrslunni eins og sjá má. Meðal þessara verkefna nefndarinnar var að undirbyggja lagafrumvarp um þjóðgarðinn. Nefndin hefur í vinnu sinni gert ráð fyrir að setja þurfi sérlög um þjóðgarð á miðhálendinu. Í vinnu nefndarinnar var haft samráð við umhverfis- og auðlindaráðuneytið um þennan verkþátt og meðal annars leitað lögfræðiráðgjafar um útfærslu hugmynda nefndarinnar í slíkum sérlögum. Fyrirhugað lagafrumvarp og nánari útfærsla verkefnisins í þeirri málsmeðferð mun hins vegar eðli máls samkvæmt verða til umfjöllunar á öðrum vettvangi en hjá hinni þverpólitísku nefnd, þ.e. á vegum ráðherra, ríkistjórnar og Alþingis. Skýrsla nefndarinnar mun liggja til grundvallar en málsmeðferð

[26] Sjá kafla að framan með samantekt helstu efnisatriða nefndarinnar. „Áherslur fyrir lagafrumvarp".

frumvarps útheimtir frekara samráð, sem og nákvæmari útfærslu á einstökum þáttum sem nefndin hefur fjallað um.

Nefndin telur nauðsynlegt að við málsmeðferð á næstu stigum verkefnisins, við undirbúning lagafrumvarps, verði gerð ítarlegri greining á fjármagnsþörf þjóðgarðsins við stofnun hans og við upphaf rekstrar með hliðsjón af þeim áherslum sem nefndin hefur fjallað um í skýrslunni. Einnig telur nefndin mikilvægt að við útfærslu þjóðgarðsins í lagafrumvarpi verði hugað að því að stjórnkerfi þjóðgarðsins muni geta hafið vinnu, og eftir atvikum lokið, við þær stefnumarkandi áætlanir sem nauðsynlegar eru áður en rekstur hins nýja þjóðgarðs hefst. Þá telur nefndin mikilvægt að við stofnun Hálendisþjóðgarðs verði strax í byrjun hugað að rannsóknum og gagnaöflun, t.d. vöktun á umferð og náttúrulegri framvindu, til að meta árangur af stofnun og rekstri þjóðgarðsins.

Nefndin vill færa öllum þeim sem lagt hafa hönd á plóg við verkefnið þakkir. Bæði starfsfólki, sérfræðingum og ráðgjöfum, en ekki síður öllum þeim fjölmörgu aðilum um land allt sem tekið hafa þátt í samráðsferlinu með athugasemdum og ábendingum á öllum stigum. Það er von nefndarinnar að vinna þessi geti lagt grunn að ákvörðunum sem verði til farsældar fyrir þjóðina.

Viðauki I: Athugasemdir og úrvinnsla

Alls bárust 122 umsagnir um verkefni nefndarinnar í gegnum samráðsgátt stjórnvalda. Í töflunum hér að neðan má finna yfirlit yfir samantekt á helstu atriðum sem fram komu í umsögnunum.

Umsagnirnar í heild sinni má finna á opinni síðu nefndarinnar https://www.stiornarradid.is/verkefni/umhverfi-og-natturuvernd/natturuvernd/thiodgardar-og-fridlyst-svaedi/nefnd-um-stofnun-midhalendisthiodgards/

VERKEFNI 1-2

Athugasemdir við verkefni 1-2	**Tækifæri með stofnun þjóðgarðs/Áherslur í atvinnustefnu**
ATHUGASEMDIR	
Aðra áætlanir yfirvalda	**Umsagnaraðilar:** Landsvirkjun, Orkustofnun, Fannborg, Samorka.
	Samantekt athugasemda: Spurt um samspil þessa verkefnis við aðrar áætlanir yfirvalda.
	Svar: Sjá síðustu málsgrein í kaflanum *Um verkefni nefndar*.
Aðrir þjóðgarðar	**Umsagnaraðili:** Sveitarfélagið Hornafjörður
	Samantekt athugasemda: Mikilvægt er að tryggja þjóðgörðum sem fyrir eru í landinu rekstrargrundvöll áður en lögð er áhersla á að stofna nýja þjóðgarða.
	Svar: Umfjöllun tengda athugasemd má finna í kaflanum *Fjármögnun þjóðgarðs*.
Áherslur í atvinnustefnu	**Umsagnaraðili**: Náttúrufræðistofnun
	Samantekt athugasemda: Í kafla um áherslur í atvinnustefnu er ekki minnst á öflun gagna, rannsóknir og vöktun.
	Svar: Brugðist við athugasemd í kaflanum *Miðlun og fræðsla*.
Lög um mat á umhverfisáhrifum	**Umsagnaraðili**: Fannborg
	Samantekt athugasemda: Í texta um *Þjónustu kemur frama að* „Stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu þarf, ef vel á að vera, að fylgja aukið þjónustustig á svæðinu.“ Veltir Fannborg fyrir sér hvort felist áform um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum, í þá veru að milda ákvæði viðauka 2 við lög nr. 107/200, til dæmis að uppbygging smærri þjónustumiðstöðva verði ekki tilkynningarskyld.
	Svar: Í texta felast ekki áform um breytingar á umræddum lögum.
Efling byggða	**Umsagnaraðili**: Sveitarfélagið Skagafjörður
	Samantekt athugasemda: Líta skal til þess að störf sem verða til við nýjan þjóðgarð verði að lágmarki störf án staðsetningar með það að markmiði að efla atvinnu á landsbyggðinni.
	Svar: Brugðist við athugasemd í kaflanum *Byggðaþróun*.
Endurnýjanleg orka	**Umsagnaraðili**: Landsvirkjun, Orkustofnun, Samtök atvinnulífsins/Iðnaðarins, Samband íslenskra sveitarfélaga, Fannborg, Samorka.
	Samantekt athugasemda: Mikilvægt að hægt verði að framleiða endurnýjanlega orku.
	Svar: Nefnd leggur áherslu á að fram komi í lagafrumvarpi að heimilt verði að starfrækja innan þjóðgarðs þær virkjanir sem eru í rekstri við stofnun hans. Að hægt verði að viðhalda og þróa núverandi orkuvinnslusvæði innan þjóðgarðs. Að málefni orkunýtingar í þjóðgarðinum skuli samræmast áætlunum Alþingis um orkunýtingu og orkudreifingu og tekið verði tillit til þeirra í frumvarpinu.

Endurskoðun friðlýsingarákvæða á þegar friðlýstum svæðum	**Umsagnaraðili:** Skotvís
	Samantekt athugasemda: Spurt hvort friðlýsingarákvæði svæða sem þegar eru friðlýst á miðhálendinu verði endurskoðuð af nefnd.
	Svar: Umfjöllun má finna í kaflanum *Áherslur verndarflokkar: Megintillaga nefndar*
Endurskoðun náttúruverndarlaga	**Umsagnaraðili**: Samband íslenskra sveitarfélaga
	Samantekt athugasemda: Nefnt hvort að tilefni geti verið til að ræða hvort æskilegt sé að endurskoða ákvæði náttúruverndarlaga til að skapa meiri sveigjanleika í atvinnustarfsemi og nýtingu auðlinda, þar sem við getur átt að heimila slíka nýtingu, í tengslum við frekari vinnu nefndar um stofnun Hálendisþjóðgarðs
	Svar: Nefndin hefur ekki umboð til að vinna að endurskoðun laganna m.t.t. þess sem nefnt er í athugasemd. Hins vegar leggur nefndin áherslu á að í lögum um Hálendisþjóðgarð verði tekið tilliti til sveigjanleika í atvinnustarfsemi og nýtingu auðlinda (sjá t.d. svar að ofan við athugasemd um endurnýjanlega orku).
Ferðaþjónusta	**Umsagnaraðili**: Samtök fyrirtækja í ferðaþjónustu, Náttúrufræðistofnun, Fannborg, Ferðaklúbburinn 4x4, Bláskógabyggð, sameiginleg umsögn Snorra Ingimarssonar, Sunnu Guðlaugsdóttur, Atla Karls Ingimarssonar, Arnar Ingva Jónssonar, Aldísa Ingimarsdóttur, Þorvarðar Hjalta Magnússonar og Sigurþórs Magga Snorrasonar, Útivist.
	Samantekt athugasemda: a) Að vernd náttúru líði ekki fyrir ferðaþjónustu á svæðinu b) að fjallað sé sérstaklega um aðkomu rekstraraðila á miðhálendinu c) skýrari texta þurfi um útivist og ferðaþjónustu þar sem fjallað er um þann möguleika að þjóðgarður geti laða til sín ferðamenn sem skilja eftir sig minna kolefnisspor en aðrir ferðamenn d) að ferðaþjónustan eigi rödd við borðið við gerð samninga og við gerð stjórnunar- og verndaráætlana e) að þjónusta við ferðamanna megi ekki verða til þess að spilla því sem í raun er aðal aðdráttarafl miðhálendisins sem er mögnuð náttúra þar sem einfaldir innviðir eru til staðar.
	Svar: a) Sjá umfjöllun um áherslur nefndar varðandi markmið laga um Hálendisþjóðgarð í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp* b) Rekstraraðilum hefur verið bætt við í upptalningu um samstarfsaðila í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Önnur atriði til viðbótar-Samstarfssamningar c)* Tekið er undir að setningin sé ekki nógu skýr og hún lagfærð í texta til frekari útskýringar *d)* Eitt áhersluatriði nefndar er að fulltrúar ferðaþjónustu auk annarra hagaðila sitji í stjórn og umdæmisráðum Hálendisþjóðgarðs *e)* Sjá umfjöllun um áherslur nefndar varðandi markmið laga um Hálendisþjóðgarð í *kaflanum Áherslur í lagafrumvarp.*
Fjármagn	**Umsagnaraðilar**: Bændasamtökin, Bláskógabyggð.
	Samantekt athugasemda: a) Bent á að kostnaður verði gífurlegur b) Bent er á að fjármögnun náttúruverndar hafi ekki verið mikil og að ekkert hafi komið fram sem tryggi aukið fjármagn núna
	Svar: Nefndin hafði ekki sett fram texta um fjármögnun þjóðgarðs þegar umræddar athugasemdir bárust. Umfjöllun um fjármögnun þjóðgarðs var tekin fyrir síðar í ferlinu og sjá má þá umfjöllun í kaflanum *Fjármögnun þjóðgarðs*.
Fjölbreytt nýting náttúrugæða	**Umsagnaraðilar**: Samtök atvinnulífsins/iðnaðarins
	Samantekt athugasemda: Mikilvægi þess að hægt verði að stunda fjölbreytta nýtingu náttúruauðlinda.
	Svar: Nefndin bendir á umfjöllun sína í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarpi* þar sem m.a. er fjallað um hefðbundnar nytjar og orkunýtingu í Hálendisþjóðgarði.
Greiningu á ferðamennsku og upplifun/þolmörkum	**Umsagnaraðili:** Umhverfisstofnun
	Samantekt athugasemda: Bent á að greina þurfi hvers konar ferðamennsku og upplifun sóst er eftir á svæðinu.

	Svar: Brugðist við athugasemd í kaflanum *Byggðaþróun og atvinnulíf-Innviðir.*
Hefðbundnar nytjar	**Umsagnaraðilar:** Bændasamtökin, Grímsnes- og Grafningshreppur, Bláskógabyggð.
	Samantekt athugasemda: Mikilvægt að nytjaréttur haldist óbreyttur.
	Svar: Nefndin bendir á umfjöllun sína í kaflanum Áherslur í lagafrumvarpi þar sem m.a. er fjallað um mikilvægi þess að hefðbundnar nytjar verði áfram tryggðar.
Landvarsla	**Umsagnaraðilar:** Umhverfisstofnun.
	Samantekt athugasemda: Um mikilvægi þess að landvarsla verði byggð upp og að uppbygging á undirstöðu innviðum, s.s. salernum komi til skoðunar strax en ekki á síðari stigum.
	Svar: Brugðist við athugasemd í kaflanum *Fjármögnun þjóðgarðs-Fjármagnsþörf Hálendisþjóðgarðs.*
Mannvirkjagerð/innviðir	**Umsagnaraðilar:** Veðurstofan, Grímsnes- og Grafningshreppur, Landsvirkjun, Vegagerðin, Umhverfisstofnun, Fannborg, Útivist, 4x4, Minjastofnun, Samorka.
	Samantekt athugasemda: a) Með aukinni viðveru fólks og uppbyggingu innviða eykst tjónnæmi svæðisins og er því nauðsynlegt að framkvæma hættumat fyrir það til að átta sig á umfangi náttúruváratburða og hvaða mildunaraðgerðir eru tiltækar til að lágmarka áhrif þeirra. Þetta er mikilvægt að gera áður en teknar eru ákvarðanir um uppbygginguna b) Mikilvægt að mannvirkjagerð verði haldið í lágmarki svo tryggt sé að óbyggð víðerni á miðhálendinu skerðist ekki c) Mikilvægt að samgöngumannvirki á hálendinu veðri í sátt við umhverfið og að nýir eða endurbyggðir vegir falli vel að landi frekar en að vegalengdir verði styttar. Að sama skapi er mikilvægt að hafa í huga kröfu um jöfn réttindi allra að samfélaginu d) Að rekstur orkumannvirkja, viðhaldsframkvæmdir og endurbætur verði hægt að reka með skilvirkum hætti e) Að uppbygging innviða komi til skoðunar strax á fyrstu stigum f) Að textinn „Miðhálendið er hins vegar mjög viðkvæm auðlind og því þyrfti að huga vel að því að öll innviðagerð í þágu útivistar, ferðaþjónustu og samgangna sé talin ásættanleg og að leitast verði eftir því að ná sem mestu jafnvægi milli hennar og verndunar náttúru- og menningarminja.“ sé ósamræmi við eigendastefnu FOR, en þar segir að halda skuli innviðagerð í lágmarki g) Mikilvægi þess að innviðir á miðhálendinu verði áfram einfaldir því það sé hluti af upplifuninni h) að í texta um verkefni 1-2 er nánast ekkert fjallað um mögulega auðlindanýtingu og innviðauppbyggingu fyrir orkuframleiðslu og flutning i) Í kafla um Auðlindir og uppbyggingu þurfi að skýra nánar hvaða byggingarefni sé verið að tala um.
	Svar: a) Brugðist við athugasemd í kaflanum *Áherslur í atvinnustefnu-Öryggi og gæði* b) Brugðist við athugasemd í kaflanum *Byggðaþróun og atvinnulíf-Innviðir c)* Sjá umfjöllun í sama kafla d) Nefnd leggur áherslu á að fram komi í lagafrumvarpi að heimilt verði að starfrækja innan þjóðgarðs þær virkjanir sem eru í rekstri við stofnun hans. Að hægt verði að viðhalda og þróa núverandi orkuvinnslusvæði innan þjóðgarðs. Að málefni orkunýtingar í þjóðgarðinum skuli samræmast áætlunum Alþingis um orkunýtingu og orkudreifingu og tekið verði tillit til þeirra í frumvarpinu e) Brugðist við athugasemd í kaflanum Fjármögnun þjóðgarðs-Fjármagnsþörf Hálendisþjóðgarðs f) Ekki verður sé að textinn sem bent er á sé í ósamræmi við texta eigendastefnu FOR um innviðagerð g) Bent er á umfjöllun um auðlindanýtingu og innviðauppbyggingu fyrir orkuframleiðslu og flutning í kaflanum *Áherslur nefndar-Orkunýting i)* Brugðist við athugasemd í kaflanum *Auðlindir og uppbygging.*
Menningararfur	**Umsagnaraðili:** Minjastofnun
	Samantekt athugasemda: Í kaflanum um Vörur eru miklir möguleikar í auðkenningu á vörum með tilvísun í hinn hefðbundna menningararf, t.d. Hreindýrahorn og skinn, þar sem lífrænt efni af svæðinu eru nýtt á umhverfisvænan máta.
	Svar: Brugðist við athugasemd í kaflanum *Vörur.*
Menningarminjar	**Umsagnaraðili: Minjastofnun**
	Samantekt athugasemda: Bent á að menningarminjar hafi ekki verið nefndar í texta nefndar.
	Svar: Brugðist við athugasemdum og menningarminjar nefndar í kaflanum *Byggðaþróun og atvinnulíf.*
Menningartengd ferðamennska	**Umsagnaraðili:** Minjastofnun
	Samantekt athugasemda: Vantar að minnst sé á menningartengda ferðamennsku.

	Svar: Brugðist við athugasemd í kaflanum *Útivist og ferðaþjónusta.*
Lög um menningarminjar	**Umsagnaraðili:** Minjastofnun
	Samantekt athugasemda: Bent á að um menningarminjar gilda önnur lög en um náttúruverðmæti.
	Svar: Í frumvarpi um Hálendisþjóðgarð verður tekið fram að menningarminjar séu á forræði Minjastofnunar.
Náttúruvá og aðgerðir	**Umsagnaraðili:** Veðurstofan
	Samantekt athugasemda: Bent á að nefna þurfi náttúruvá í texta nefndar.
	Svar: Brugðist við athugasemd í kaflanum *Öryggi og gæði.*
Núverandi orkuvinnslusvæði	**Umsagnaraðilar:** Landsvirkjun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök atvinnulífsins/lðnaðarins, Fannborg, Samorka.
	Samantekt athugasemda: Gera þarf ráð fyrir og tryggja að starfsemi á svæðunum geti haldið áfram og þróast.
	Svar: Nefnd leggur áherslu á að fram komi í lagafrumvarpi að heimilt verði að starfrækja innan þjóðgarðs þær virkjanir sem eru í rekstri við stofnun hans. Að hægt verði að viðhalda og þróa núverandi orkuvinnslusvæði innan þjóðgarðs. Að málefni orkunýtingar í þjóðgarðinum skuli samræmast áætlunum Alþingis um orkunýtingu og orkudreifingu og tekið verði tillit til þeirra í frumvarpinu.
Rekstur og viðhald vega/vegakerfið	**Umsagnaraðili:** Vegagerðin, 4x4.
	Samantekt athugasemda: a) Bendir á mikilvægi þjónustu, reksturs og viðhalds vega b) Bent á að frumstætt vegakerfi (vegslóðar) fellur vel að umhverfinu og spillir ekki upplifun þeirra sem sækja inn á hálendið til að upplifa hið ósnortna. Jafnframt falli þessir innviðir vel að þeirri náttúruvernd sem er aðalmarkmið þjóðgarða.
	Svar: Sjá umfjöllun í kaflanum *Samgöngur á hálendinu.*
Samráð	**Umsagnaraðilar:** Bændasamtökin, Landsvirkjun, Samtök fyrirtækja í ferðaþjónustu (SAF), Vegagerðin, 4x4, Bláskógabyggð, Útivist, Minjastofnun.
	Samantekt athugasemda: a) Lagt áherslu á að allt skipulag verði ekki fært á eina hendi, þ.e. ríkið b) Skýr atvinnustefna þurfi að liggja fyrir og að hún skuli unnin í samráði við hagsmunaaðila c) mikilvægt að ferðaþjónustan eigi rödd við það borðið d) óskað eftir nánu samráði um skipulag þjóðvega á miðhálendinu e) aðgengi útivistarfélaga að aðalstjórn og svæðisráðum tryggt f) þurfi að vera fyrirfram ljóst hver aðkoma sveitarfélaga er að stýringu og vernd og tryggt að samráð verði haft við þau g) lögð sérstök áhersla á mikilvægi samráðs við njótendur og notendur hálendisins, útivistarfólk, bændur og ferðaþjónustu h) athafnir sem geta haft áhrif á menningarminjar þarf að skipuleggja í samráði við Minjastofnun Íslands og fylgja í því ferli minjalögum.
	Svar: a) Sjá tillögur nefndar um valddreifingu stjórnar í kaflanum *Áherslur í frumvarpi-stjórn og umdæmisráð* b) Sjá kaflann Áherslur í atvinnustefnu c) Sjá kaflann um *Áherslur í frumvarpi-stjórn og umdæmisráð* d) Brugðist við athugasemd í kaflanum *Samgöngur á miðhálendinu* e) Sjá kaflann um Áherslur í frumvarpi-stjórn og umdæmisráð f) Sjá kaflann um Áherslur í frumvarpi-stjórn og umdæmisráð g) Sjá kaflann um Áherslur í frumvarpi-stjórn og umdæmisráð h) Í frumvarpi um Hálendisþjóðgarð verður tekið fram að menningarminjar séu á forræði Minjastofnunar.
Samvinnu þjóðgarðs og rekstraraðila/einkaaðila	**Umsagnaraðilar:** Bændasamtökin, Fannborg.
	Samantekt athugasemda: a) skilgreina þurfi hvernig samstarfi við heimamenn á hverjum stað verði háttað b) það þurfi að skýra nánar hvaða umgjörð væri utan um slíka samvinnu; fjárhagslegur hvati, möguleiki til stýringar í kjölfarið, o.fl.

	Svar: Nefnd tekur undir þessar athugasemdir og leggur áherslu á þær í skýrslu, m.a. Í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Samstarfssamningar*. Jafnframt gerir nefndin ráð fyrir að slíkar skilgreiningar eiga sér stað við gerð samninga.
Sauðfjárframleiðslu	**Umsagnaraðilar:** Fjallskilanefnd Biskupstungna.
	Samantekt athugasemda: Bent á að öll sauðfjárframleiðsla í landinu sé ekki gæðastýrð samkvæmt reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 1160/2013.
	Svar: Brugðist við athugasemd í kaflanum *Byggðaþróun og atvinnulíf-Vörur*.
Sjálfboðavinnu	**Umsagnaraðilar:** Bændasamtökin, Bláskógabyggð.
	Samantektathugasemda: a) lögð áhersla á að hálendismálum sé best sinnt af staðkunnugum heimamönnum og að mikilvægt að þessum málum verði áfram sinnt þar b) telja að óvíst verði um ýmsa sjálfboðaliðavinnu sem hefur verið stunduð undir því verklagi ef svæðinu verðið komið undir stjórn þjóðgarðs og miðlægðrar ríkisstofnunar.
	Svar: a) Nefnd tekur undir þessar athugasemdir leggur áherslu á þær í skýrslu, m.a. Í kaflanum Áherslur í lagafrumvarp-Samstarfssamningar b) Ekki er gert ráð fyrir að þjóðgarðurinn verði miðlæg ríkisstofnun. Gert er ráð fyrir að stjórn þjóðgarðsins verði í höndum umdæmisráða og stjórnar þar sem sveitarstjórnarfulltrúar sitja í meirihluta. Sjá m.a. í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Stjórn og umdæmisráð*.
Skipulagshlutverk sveitarfélaga	**Umsagnaraðilar:** Grímsnes- og Grafningshreppur, Hrunamannahreppur, Fljótsdalshreppur, Bláskógabyggð.
	Samantekt athugasemda: a) Áhersla á að skipulagsvald sveitarfélaga verði ekki skert b) lögð áhersla á að skipulagsvald sveitarfélaga verði ekki skert og ekki verði farið í verkefnið án samþykkis sveitarfélaga c) lögð áhersla á mikilvægi þess að skipulagsvald sveitarfélaga verði ekki skert á því svæði sem um ræðir d) mikilvægt að skipulagshlutverk sveitarfélagsins verði ekki skert.
	Svar: Tilkoma Hálendisþjóðgarðs á þessu svæði tekur ekki skipulagshlutverk af sveitarfélögum, en þau munu áfram sinna lögbundnum hlutverkum, s.s. við aðalskipulags- og deiliskipulagsáætlanir innan marka þjóðgarðs, sem markast af þjóðlendum miðhálendisins. Innan þjóðgarðs er gert ráð fyrir samstarfi sveitarfélaga út fyrir sveitarfélagamörk. Fyrirkomulagið verður á þann veg að innan rekstrarsvæða þjóðgarðsins verða umdæmisráð, þar sem sitja fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem eru innan rekstrarsvæðis, og munu þessi ráð hafa umsjón með stjórnar- og verndaráætlun fyrir hvert rekstrarsvæði. Stjórnar- og verndaráætlun gegnir meginhlutverki í stefnumörkun landnýtingar og er gert ráð skipulagsáætlanir falli að henni. Á stórum hluta svæðisins sem um ræðir er töluverð reynsla af áþekku fyrirkomulagi, þ.e. innan núverandi Vatnajökulsþjóðgarðs. Auk þess sem að framan er rakið um aðkomu sveitarfélaga og skipulagshlutverk, mun stjórn þjóðarðsins, sem staðfestir allar áætlanir og stefnumörkun, verða samsett af fulltrúum sveitarfélaga að meirihluta. Bera má þetta fyrirkomulag saman við samstarf sveitarfélaga í svæðisskipulagsáætlunum, þar sem komið er á formlegu samstarfi um meginlínur landnýtingar á tilteknu landsvæði í samstarfi hlutaðeigandi sveitarfélaga.
Skrifræði	**Umsagnaraðilar:** Fjallskilanefnd Biskupstungna.
	Samantekt athugasemda: Áhyggjur af auknu skrifræði og kostnaði sem því fylgir, t.d. vegna vottana og lengri boðleiða vegna minni framkvæmda.
	Svar: Hálendisþjóðgarður er áformaður á þjóðlendum miðhálendisins, sem er landsvæði þar sem gilda sérstök lög (58/1998) sem ná til leyfisveitinga og annarra slíkra þátta. Gert er ráð fyrir því að með tilkomu þjóðgarðsins skapist tækifæri til að samræma málsmeðferð sambærilegra mála á hinu stóra svæði á miðhálendinu. Ástæða er til að ætla að boðleiðir vegna minni framkvæmda á umræddum þjóðlendum miðhálendis muni skýrast frekar en hitt með tilkomu stjórnkerfis þjóðgarðsins.
Stofnvegi	**Umsagnaraðilar:** Vegagerðin, Fannborg.
	Samantekt athugasemda: Telur nauðsynlegt að gert sé ráð fyrir að a.m.k. stofnvegir verði með bundnu slitlagi og að hönnun miði við að leyfilegur hámarkshraði verði á bilinu 70- 90 km/klst. og að vegbreidd heppileg fyrir umferð langferðabíla, sennilega 8m.
	Svar: Sjá umfjöllun um vegi í *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun- Samgöngur á miðhálendinu*.

Svæðaskiptingu	**Umsagnaraðilar:** Umhverfisstofnun
	Samantekt athugasemda: Nauðsynlegt að skipuleggja mismunandi svæði miðhálendisins og ferðamennsku á þeim m.t.t. til þolmarka og skipuleggja stýringu á umferð í samræmi við það.
	Svar: Sjá umfjöllun í *Áherslur: Verndarflokkar*.
Takmörkuð gæði	**Umsagnaraðilar:** 4x4, sameiginleg umsögn Snorra Ingimarssonar o.fl.
	Samantekt athugasemda: Vantar meiri umræðu um hvernig fyrirhugað er að deila út takmörkuðum gæðum meðal þeirra sem vilja stunda atvinnustarfsemi í fyrirhuguðum þjóðgarði.
	Svar: Sjá kaflann *Áherslur í lagafrumvarp-Stjórnskipan*.
Vottanir	**Umsagnaraðilar:** SAF, Fannborg.
	Samantekt athugasemda: a) Fagna hugmyndum um að gerðar séu kröfur um „vottanir“ varðandi gæða- og umhverfismál b) telja vottanir geta verið íþyngjandi og jafnvel óraunsæ krafa c)
	Svar: a) - b) Hugmyndum um vottanir enn haldið á lofti en komnir inn fyrirvarar vegna athugasemda um möguleg íþyngjandi áhrif þeirra. Sjá kaflann *Áherslur í atvinnustefnu- Öryggi og gæði*.
Þekkingargrunnur	**Umsagnaraðilar:** Náttúrufræðistofnun
	Samantekt athugasemda: Mikilvægi þekkingar í samræmdu valddreifðu verklagi.
	Svar: Sjá viðbót í kaflanum *Byggðaþróun og atvinnulíf-Samræmt valddreift verklag*
Þjónustustig	**Umsagnaraðilar:** Fannborg, Útivist.
	Samantekt athugasemda: a) Í texta um Þjónustu „Stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu þarf, ef vel á að vera, að fylgja aukið þjónustustig á svæðinu.“ Veltir Fannborg fyrir sér hvort felist áform um breytingar á lögum um mat á umhverfisáhrifum, í þá veru að milda ákvæði viðauka 2 við lög nr. 107/200, til dæmis að uppbygging smærri þjónustumiðstöðva verði ekki tilkynningarskyld b) bendir á að í kafla um þjónustu komi fram að þjóðgarði fylgi aukið þjónustustig og því muni fylgja aukinn straumur og kröfur ferðamanna. Útivist telur rétt að staldra við og benda á að gildi hálendisins fyrir útivistarfólk og þá ferðamenn sem sækja það í dag liggur ekki síst í þeim einföldu innviðum sem þar eru.
	Svar: a) Sjá svar ofar í þessu skjali við Lög um mat á umhverfisáhrifum b) Sjá svar ofar í þessu skjali við Ferðaþjónusta.

VERKEFNI 3

Athugasemdir við verkefni 3	**Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun**
ATHUGASEMDIR	
Aðgengi	**Umsagnaraðili:** Kjartan Magnússon, Páll Ásgeir Ásgeirsson, Jón Guðmundur Guðmundsson, Minjastofnun, Eldvötn, Landsnet, SAF, Landvernd, Fannborg.
	Samantekt athugasemda: a) Má ekki leiða til skerts aðgengis eftir ferðamáta b) Getur verið nauðsynlegt að skerða aðgengi vegna viðkvæmrar náttúru c) Rökstyðja þarf skert aðgengi ef til þess kemur, sveitarfélög geti ekki hindrað not og ferðafrelsi allrar þjóðarinnar d) Bæta þurfi við rétti til menningar og minjafræðslu e) bent á að malarvegir og óbrúaðar ár eru ekki aðeins hluti eftirsóknarverðrar, fágætrar upplifunar, heldur einnig leið til stýringar ferðamanna og þannig náttúruvernd í sjálfu sér. Varað við því að gera vegi um Hálendisþjóðgarð fólksbílafæra með þeim umferðarþunga og mannmergð sem fylgir, en nýta heldur atvinnutækifærið sem í því felst að bjóða upp á skipulagðar gæðaferðir um svæðið f) Tryggt aðgengi að flutningsmannvirkjum nauðsynlegt g) Að ferðamenn njóti almannaréttar til aðgengis að landinu til jafns við aðra h) Getur verið nauðsynlegt að skerða aðgengi vegna viðkvæmrar náttúru i) Eðlilegt væri að vitna í og samræma atvinnustefnu við ákvæði landsskipulagsstefnu um samgöngukerfið, til dæmis um opnun stofnvega.

	Svar: a) Nefnd tekur undir það og bendir kaflann *Áherslur í lagafrumvarp-Markmið laga.* Þá bendir nefnd á að almennt á við að skv. lögum um náttúruvernd getur þurft að takmarka aðgengi að svæðum ef þau liggja undir skemmdum b) Sjá svar við a-lið c) Sjá svar við lið a-lið. Varðandi hlutverk sveitarfélaga þá er gert ráð fyrir að þau sitji í umdæmisráðum ásamt m.a. fulltrúum útivistarsamtaka. Þar er m.a. teknar ákvarðanir um aðgengi að svæðum út frá náttúruvernd, útivist, ferðaþjónustu o.fl. d) Sjá texta í kaflanum *Aðgengi og almannaréttur* e) Brugðist við athugasemd í kaflanum *Innviðir* (umfjöllun um vernd víðerna og mannvirkjagerð) f) Sjá kaflanna *Áherslur í lagafrumvarp-Orkunýting* g) Almenningur er hugtak sem tekur til alls fólks h) Sjá svar við a)-lið i) Sjá viðbót um landsskipulagsstefnu í kaflanum *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun-Samgöngur á miðhálendinu.*
Aðrir þjóðgarðar	**Umsagnaraðili:** Bændasamtökin/Landssamband kúabænda, Sveitarfélagið Skagafjörður
	Samantekt athugasemda: Taka þarf saman upplýsingar um stöðu annarra þjóðgarða, rekstrargrundvöll þeirra og mat heimamanna á hverjum stað fyrir sig.
	Svar: Sjá kaflann *Verkefni nefndar*. Einnig má benda á nýlega skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um hagræn áhrif friðlýstra svæða á Íslandi sem og nýtútkomna skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um Náttúruvernd og eflingu byggða. **Sjá tengil hér að neðan:**
	https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=ca602df4-044e-11e9-942f-005056bc4d74
Almannaréttur	**Umsagnaraðili:** Skotvís, Páll Ásgeir Ágeirsson, Jón Guðmundur Guðmundsson, SAF, Landvernd
	Samantekt athugasemda: a) að tryggja í lögum um þjóðgarðinn að veiðistjórnun lúti almennum ákvæðum laga um vernd friðun og veiðar. Umferðarréttur og almannaréttur sé tryggður b) þjóðgarður stofnaður með hagsmuni náttúruverndar að leiðarljósi og starf slíks þjóðgarðs hlýtur því að vera að vernda með eðlilegum ráðum þá náttúru sem garðurinn er stofnaður til að vernda c) Að breytingar á almannarétti verði rökstuddar d) að ferðamenn njóti almannaréttar til aðgengis til jafns við aðra e) Óhjákvæmilegt að breytingar á aðgengi/almannarétti geti átt sér stað eftir aðstæðum hverju sinni háð verndargildi þeirra svæða sem um ræðir.
	Svar: a) Nefnd tekur undir þetta og bendir á umfjöllun í köflunum Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun-Nytjaréttur á hálendin og *Áherslur í lagafrumvarp b)-c)* Sjá svör við athugasemdum um *Aðgengi d) Sjá svör í g-lið um Aðgengi e)* Sjá svör við athugasemdum um *Aðgengi.*
Eignir innan þjóðgarðs	**Umsagnaraðili:** Bláskógabyggð
	Samantekt athugasemda: Bent á að á svæðinu eru umtalsverðar eignir sveitarfélaga, veiðifélaga og annarra aðila. Mikilvægt er að skýrt sé hvernig farið verði með þessar eignir við stofnun þjóðgarðsins, svo sem hvort aðrar málsmeðferðarreglur verða en þær sem nú er unnið eftir á grundvelli laga um þjóðlendur. Verða þessar eignir, t.d. andlag eignarnáms?
	Svar: Nei eignirnar verða ekki andlag eignarnáms. Sjá einnig umfjöllun um tekjur sveitarfélaga í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Önnur atriði til viðbótar.*
Ferðafrelsi	**Umsagnaraðili:** Aldís Ingimarsdóttir, Kjartan Magnússon, Jón Guðmundur Guðmundsson
	Samantekt athugasemda: Áréttað er mikilvægi ferðafrelsis og aðgengis.
	Svar: Nefnd tekur undir þessar athugasemdir og vísar í texta sinn um þessi atriði.
Fjármagn	**Umsagnaraðili:** Jón G Guðmundsson, Skagafjörður, Húnaþing vestra, Húnavatnshreppur, Bláskógabyggð, Bændasamtökin/Landssamband kúabænda
	Samantekt athugasemda: a) Fjármagn virðist ekki tryggt b) Fjármagn þarf að fylgja stofnun þjóðgarðs c) Ekki liggur fyrir hvernig þjóðgarður verður fjármagnaður d) mörg stór verkefni sem útheimta mikið fjármagn bíða framkvæmda í þjóðgörðum landsins e) tryggja þarf fjármagn til slíkra nauðsynlegra grunnþátta f) stofnun og rekstur þjóðgarðs kalli á mikið fjármagn ef vel á að standa að málum varðandi uppbyggingu innviða og fleira. Þjóðgarði þurfi að fylgja fjármagn
	Svar: Sjá má umfjöllun nefndar í kaflanum *Fjármögnun þjóðgarðs.*
Flutningsmannvirki (raforka)	**Umsagnaraðili:** Landsnet
	Samantekt athugasemda: Mikilvægt er að í stjórnunar- og verndaráætlun sé tryggt greitt aðgengi að slíkum grunninnviðum hvað varðar viðhald, viðgerðir og uppfærslur.
	Svar: Sjá kaflann *Áherslur í lagafrumvarp-Orkunýting.*

Hefðbundnar nytjar	**Umsagnaraðili: a)** Landssamtök Sauðfjárbænda b) Skagafjörður c) Bláskógabyggð d) Bændasamtökin/Landssamband kúabænda e) Landvernd f) Páll Ásgeir Ásgeirsson g) Náttúruverndarsamtök Íslands h) Landsvirkjun j) 4x4.
	Samantekt athugasemda: a) - d) Tryggja ber hefðbundnar nytjar í þjóðgarðinum e) á tilteknum svæðum á hálendinu hefur fram til þessa verið stundaður upprekstur og beit sem ekki getur talist sjálfbær og á því hljóta að verða breytingar f) nefndin virðist telja brýnt að tilkoma þjóðgarðs skerði ekki sjálfbærar hefðbundnar nytjar s.s. beitarnýtingu og veiði. Þarna er orðið sjálfbært í lykilhlutverki. Varla verður deilt um að á tilteknum svæðum á hálendinu hefur fram til þessa verið stundaður upprekstur og beit sem ekki getur talist sjálfbær og á því hljóta að verða breytingar g) tryggja aðkomu allra hagaðila við ákvarðanir T.d. varðandi sauðfjárbeit h) LV telur orkuvinnslu sína falla undir sjálfbærar hefðbundnar nytjar i) 4x4 telur akstur á fáförnum slóðum falla undir hefðbundnar nytjar.
	Svar: a)-d) Sjá svar við athugasemdinni *Hefðbundnar nytjar* í svörum við umsagnir verkefna 1-2 e)-f) Sjá svar nefndar við athugasemdinni *Hefðbundnar nytjar* í svörum við umsagnir verkefna 1-2 g) Sjá áherslur nefndar um hefðbundnar nytjar í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Hefðbundnar nytjar* h) Þegar vísað er í hefðbundnar nytjar á miðhálendinu í umfjöllun nefndar er þar átt við t.d. rétt skv. 7. gr. laga um lax- og silungsveiði og 7-8 gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. i) Sjá svar við f-lið.
Landgræðsla og endurheimt	**Umsagnaraðili:** Landgræðslan, Landssamtök skógareigenda
	Samantekt athugasemda: a) Landgræðslan fram á að í kaflann um vernd náttúru og menningarminja svæðisins verði sérstaklega tekið fram að almennt skuli stefnt að endurheimt raskaðra vistkerfa nema annað sé sérstaklega tekið fram b) Gera þarf ráð fyrir landgræðslu í þjóðgarðinum.
	Svar: a) Brugðist við athugasemd í kaflanum *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun-Vernd náttúru- og menningarminja*. Sjá einnig kaflann *Áherslur í lagafrumvarp-Markmið laga* b) Sjá kaflann *Áherslur í lagafrumvarp-Markmið laga*
Menningarminjar og lög um menningarminjar	**Umsagnaraðili:** Minjastofnun
	Samantekt athugasemda: Vantar vísun í menningarlandslag og að benda á að Minjastofnun annast vörslu menningarminja.
	Svar: Brugðist við athugasemd í köflunum *Vernd náttúru- og menningarminja*
Mörk þjóðgarðs	**Umsagnaraðili:** Náttúruverndarsamtök Íslands
	Samantekt athugasemda: Minnt er á að stærstur hluti miðhálendisins er í eigu ríkisins, eign þjóðarinnar.
	Svar: Sjá tillögu nefndar að mörkum þjóðgarðs í kaflanum *Mörk þjóðgarðsins*.
Náttúruvá	**Umsagnaraðili:** Veðurstofan
	Samantekt athugasemda: Ósk um viðbætur við texta.
	Svar: Brugðist við ábendingum í köflunum *Öryggismál og vöktun* og *Þjónusta, fræðsla og upplýsingar*.
Núverandi friðlýsingar	**Umsagnaraðili:** Einar Haraldsson
	Samantekt athugasemda: Endurskoða þarf að skoða núverandi friðlýsingar innan garðsins.
	Svar: Sjá umfjöllun nefndar um núverandi friðlýsingar í kaflanum *Áherslur: Verndarflokkar*.
Orkuvinnslu	**Umsagnaraðili:** Landsvirkjun
	Samantekt athugasemda: a) orkumannvirki á miðhálendinu hafa þjóðhagslega þýðingu og því mikilvægt að s og v taki mið af því og að gert verði ráð fyrir að þær verði nýttar áfram. Athyglisvert að orkulindir og nýting þeirra er ekki nefnd í drögunum b)

	Svar: Sjá kaflanna *Áherslur í lagafrumvarp-Orkunýting.*
Rekstraraðilar ferðaþjónustu	**Umsagnaraðili:** a) Samtök fyrirtækja í ferðaþjónustu (SAF) b) Fannborg
	Samantekt athugasemda: a) leggja til að sérstökum áherslupunkti verði bætt við umfjöllun um meginatriði stjórnunar- og verndaráætlunar, svohljóðandi: Leiðarljós fyrir rekstraraðila ferðaþjónustu á þjóðgarðssvæðinu b) mikilvægt að sérstaklega sé fjallað um aðkomu þeirra sem eru rekstraraðilar og greiða leigugjöld fyrir aðstöðu í Þjóðlendunni.
	Svar: a) Nefnd lítur svo á að rekstraraðilar ferðaþjónustu á þjóðgarðssvæði falli undir þá aðila sem nefndir eru upptalningu á meginatriðum s og v á bls. 17. b) Í kaflanum *Áherslur í atvinnustefnu-Samráð* leggur nefndin áherslu á að mikilvægt sé að náið samráð verði haft við rekstraraðila um þá atvinnustefnu sem verður mörkuð.
Samgöngur	**Umsagnaraðili:** Páll Ásgeir Ásgeirsson, Landvernd, Náttúruverndarsamtök Íslands, Fannborg, Einar Kristján Haraldsson.
	Samantekt athugasemda: a) Víða á hálendinu er að finna net slóða sem í mörgum tilvikum verður ekki séð að hafi neinn sérstakan tilgang. Sú stjórnun sem óhjákvæmilega fylgir þjóðgarði mun væntanlega hafa vald til þess að nýta "vegakerfi" hálendisins til þess að stýra umferð og álagi c) í töflu er nauðsynlegt að áherslan verði á vernd þótt athafnir tengdum samgöngumannvirkjum verði ekki útilokaðar d) mikilvægt að nefndin komi með skýrari afstöðu til viðhalds mannvirkja e) Vegakerfi þarf að vera á hreinu áður. Bæði hver sér um veghald vega (F. Merktra) og Slóða.
	Svar: a)-b) Sjá umfjöllun í kaflanum *Aðgengi og almannaréttur c)* Sjá áherslur nefndar í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Markmið laga* d) Brugðist við athugasemd í kaflanum *Samgöngur á miðhálendinu* með því að vísa í mikilvægi náins samráðs þjóðgarðsyfirvalda og Vegagerðarinnar um skipulag þjóðvega e) Brugðist við athugasemd í kaflanum Samgöngur á miðhálendinu með því að vísa í mikilvægi náins samráðs þjóðgarðsyfirvalda og Vegagerðarinnar um skipulag þjóðvega. Þá leggur nefnd áherslu á að í s og v verði fjallað sérstaklega um umferð sem er heimil vegna hefðbundinnar landnýtingar.
Samningar um samstarf	**Umsagnaraðili:** Bláskógabyggð, Sveitarfélagið Skagafjörður, Landgræðslan
	Samantekt athugasemda: a) mikilvægt að skýrar verði kveðið á um möguleika til að gera samninga um samstarf eða umsjón á tilteknum svæðum, fremur en að tala um að skoða hvort þróa megi leiðir í þá átt b) útfæra með mjög skýrum hætti í s og v hvernig samstarfi við heimamenn á hverjum stað verði háttað og hver þeirra réttindi verða, t.a.m. hvað varðar nytjarétt eins og beitarnýtingu og veiði c) Landgræðslan bendir á að heimamenn, bændur og aðrir landeigendur, hafa í samstarfi við Landgræðsluna og með hennar tilstyrk stundað landgræðslu á miðhálendinu. Gríðarlega mikilvægt er að ekki verði lokað á þessa möguleika og það sem meira er – gert ráð fyrir þeim í stjórnunar- og verndaráætlun
	Svar: a) Brugðist við athugasemd í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarpi-Samstarfssamningar* b) Sjá svar við a. Hvað varðar nytjarétt, sjá *Áherslur í lagafrumvarpi-Hefðbundnar nytjar c) Brugðist við athugasemd í kaflanum* Samstarf/samningar við heimaaðila
Samráð	**Umsagnaraðili:** Skagafjörður, Rangárþing eystra, Húnavatnshreppur, Bláskógabyggð, Bændasamtökin/Landssamband kúabænda
	Samantekt athugasemda: a)-e) Ekki hefur verið haft samráð um hvort stofna eigi þjóðgarð heldur eingöngu samráð um hvaða áherslur eigi að leggja á við stofnun þjóðgarðs.
	Svar: Sjá umfjöllun nefndar í kaflanum *Um verkefni þverpólitískrar nefndar- Verkefni nefndar.*
Samspil náttúruverndar í þjóðgarði og ferðaþjónustu	**Umsagnaraðili:** Bláskógabyggð, Húnavatnshreppur
	Samantekt athugasemda: a)-b) Bent á að ef þjóðgarður mun laðað að sér ferðamenn muni fylgja því meiri mengun og ágangur á náttúruna. Í því liggi þversögn við náttúruvernd.

	Svar: Markmið laga þjóðgarða eru fjölbreytt. M.a. þau að stuðla að eflingu byggða í nágrenni þjóðgarða og gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru og sögu svæðanna. Hægt er að taka undir að slík markmið, séu þau ekki skilgreind vel, geti aukið álag og mengun. Hins vegar ber að hafa í huga að við stofnun þjóðgarðs er líka sett það markmið að tryggja vernd náttúru svæðisins. Það þarf einnig að skilgreina vel og felst þá í því að tryggja umgjörð um svæðið þar sem þolmörk eru greind og umferð stýrt með tilliti til þeirra. Samantekið má því segja að ef horft er á ströngustu skilgreiningu á náttúruvernd þá muni öll nýting hafa neikvæð áhrif, en m.t.t. til þjóðgarða verði að horfa til þeirra fjölbreyttu markmiða sem þeir hafa.
Sjálfbærni	**Umsagnaraðili:** Náttúruverndarsamtök Íslands, Eldvötn
	Samantekt athugasemda: a)Náttúruverndarsamtökin lýsa sig sammála skilgreiningu á hefðbundnum nytjarétti í töflu en gera þann fyrirvara að nýtingin standist skilyrði um sjálfbærni. Væntanlega yrði tekið á slíku í verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn b) benda á að allt sem gert er þarf að vera á forsendu náttúrunnar. Vernd hennar verður ætíð að vera undirstaðan; hinn eiginlegi grunnur – og er í eðli sínu nýting. Leggja verður ríka áherslu á það að nýting má ekki undir nokkrum kringumstæðum verða ágeng og þarf ætíð að vera á grundvelli sjálfbærrar þróunar
	Svar: a) Sjá áherslur nefndar í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarpi-Hefðbundnar nytjar* b) Sjá umfjöllun um varúðarregluna í kaflanum *Áherslur í atvinnustefnu.*
Skilgreining á vernd	**Umsagnaraðili:** Náttúruverndarsamtök Íslands
	Samantekt athugasemda: Setja spurningamerki við skilgreingu á „Vernd" í töflu. Óljóst á hverju hún byggir.
	Svar: Ekki er um eiginlega skilgreiningu á vernd að ræða heldur upplýsingar um hvaða áherslur nefndin telur að þurfi að leggja á varðandi verndarmarkmið í s og v.
Skipulagshlutverk sveitarfélaga	**Umsagnaraðili:** Skagafjörður, Húnaþing vestra, Landssamtök sauðfjárbænda, Húnavatnshreppur, Bláskógabyggð, Bændasamtökin/Landssamband kúabænda
	Samantekt athugasemda: Áhersla lögð á að skipulagshlutverk sveitarfélaga verði ekki skert.
	Svar: Sjá svar við sömu athugasemdum sem bárust vegna verkefna 1-2 (Athugasemd: *Skipulagshlutverk sveitarfélaga*).
Skógrækt	**Umsagnaraðili:** Landssamtök skógareigenda
	Samantekt athugasemda: Enginn veit hvað framtíðin ber í skauti en ef til náttúrulegrar sáningar skógarplantna kemur á miðhálendinu má ætla að einhverjir vilji nýta þá skógarauðlind sem þar býr sér bólfestu. Ekki er tjaldað til einnar nætur þegar um þjóðgarð er að ræða og því er vert að velta framtíð hans og þróun fyrir sér. Passa þarf upp á að skógarnir verði ekki eyddir út en um leið að þeir verði nýttir á sjálfbæran hátt, hvort sem er af landeiganda eða umsjónarmönnum þjóðgarðsins sjálfs.
	Svar: Horft til framtíðar þá er þetta atriði sem yrði farið yfir í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins. Sú áætlun er endurskoðuð reglulega.
Stjórnskipan	**Umsagnaraðili:** Páll Ásgeir Ásgeirsson, Einar Haraldsson, Minjastofnun, Húnavatnshreppur.

	Samantekt athugasemda: a) Í kafla sem fjallar um aðgengi og almannarétt er sjálfsagt að taka undir að útivistarfólk geti nýtt hálendið til útivistar þar sem því verður við komið með ábyrgum og sjálfbærum hætti. Lögð er áhersla á að leita samráðs við þá aðila sem nú nýta hálendið í slíkum tilgangi b) þarf að tryggja áhrif almennings, hvort sem er Vestfirðinga, höfuðborgarbúa eða íbúa Reykjanes og Akureyrar. Það má ekki vera á þann hátt að íbúar örfárra smárra hreppa muni ráða yfir slíku landsvæði. Sporin úr VJÞ hræða c) Telur að fara þurfi varlega í að fyrst og fremst séu settir sveitastjórnarmenn og fulltrúar hagaðila á sviði náttúruverndar og ferðamála í héraði í ráð og nefndir. Þá sé verið að færa ákvörðunarvaldið frá fagaðilum yfir í svæðis og jafnvel hagsmunapólitík d) telur ekki ásættanlegt að umráð yfir 40% Íslands verði í höndum fárra aðila. Stöðugt er vegið að sjálfstæði landsbyggðarsveitarfélag og þeim ekki treyst fyrir því að landsvæði sem er innan þeirra sveitarfélagamarka e) Nauðsynlegt að fulltrúar sveitarfélaga verði beinir þátttakendur í stjórnun og skipulagi þjóðgarðsins. Gætt verði að því að þegar málefni sem heyra undir sveitarfélög eru til umræðu verði fulltrúi frá viðkomandi sveitarfélagi þátttakandi í ákvarðanatöku, en ekki einungis aðili sem er fulltrúi margra sveitarfélaga. Þá verði gert að skilyrði að stjórnunar- og verndaráætlun þurfi samþykki hvers sveitarfélags fyrir sig.
	Svar: a) Sjá áherslur nefndar varðandi valddreifingu í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Stjórnskipan* b)-c) Tillaga nefndar hefur gengið út frá þeirri lagalegu skipan sem er í lögum með stjórnsýslu sveitarfélaga og skipulagi lands. Skipulagshlutverk og mörk sveitarfélaga eru með þeim hætti sem fyrir þær ólíku skoðanir sem fólk kann að hafa á því. Það stjórnkerfi sem nefndin leggur til byggir á þessum forsendum ásamt því að skilgreina með skýrum hætti beina aðkomu hagaðila að umdæmisráðum og stjórn. Hvað varðar beina aðkomu að starfsemi þjóðgarðs er gert ráð fyrir að þjóðgarðsverðir, landverðir og aðrir sem þar starfa uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til starfsmanna á friðýstum svæðum. d) Sjá áherslur nefndar varðandi valddreifingu í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Stjórnskipan* e) Sjá áherslur nefndar varðandi valddreifingu í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Stjórnskipan*.
Stærð þjóðgarða	**Umsagnaraðili:** Húnaþing vestra
	Samantekt athugasemda: Einungis virðist miðað við einn stóran þjóðgarð á miðhálendi Íslands fremur en að skoðað sé með einhverjum raunverulegum áhuga hvernig smærri og fleiri þjóðgarðar kæmu út í samanburði.
	Svar: Vísað er í hlutverk nefndar í kaflanum *Um verkefni þverpólitískrar nefndar*.
Veiðistjórnun	**Umsagnaraðili:** Skotvís
	Samantekt athugasemda: Beinir því til samráðshópsins að tryggja í lögum um þjóðgarðinn að veiðistjórnun lúti almennum ákvæðum laga um vernd friðun og veiðar. Einnig að sérstaklega verði farið í gegn um núverandi veiðitakmarkanir sem gilda innan hans og mat lagt á nauðsyn og lögmæti þeirra takmarkana.
	Svar: Sjá áherslur nefndar varðandi hefðbundnar nytjar í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarpi-Hefðbundnar nytjar* og umfjöllun nefndar um núverandi friðlýst svæði á miðhálendinu í kaflanum *Áherslur: Verndarflokkar*.
Víðerni og vernd	**Umsagnaraðili:** Sólveig Lilja Söebech Óladóttir, Eldvötn, Jón G Guðmundsson, 4x4
	Samantekt athugasemda: a) Vernd víðerna á miðhálendinu mikilvæg b) Nýting á miðhálendinu má ekki hafa áhrif á vernd víðerna og stýra þarf umferð til að svo sé c) Til að miðhálendisþjóðgarður geti verið fyrir þjóðina þurfa víðerni þar að geta verið með fáfarna slóða fyrir vélknúna umferð. Því að ferðaleiðir fyrir vélknúin ökutæki geta líka verið til upplifunar en ekki bara til samgangna d) krafa um að það verði skrifað skýrt inn í þetta skjal að fáfarnir vegslóðar sem liggja í sátt við landið fái að standa innan víðerna.
	Svar: a) Nefnd tekur undir ábendinguna og bendir áhersluna Vernd í töflu í kaflanum *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun* b) Nefnd bendir á fyrstu áherslu sína í markmiðum laga í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarpi* sem er að vernda náttúru miðhálendisins en þar kemur einnig fram það áherslumarkmið nefnda að auðvelda aðgengi almennings án þess að náttúran spillist. Áherslan er því á vernd náttúru c)-d) Nefnd vísar í skilgreiningu náttúruverndarlaga á víðernum. En jafnframt er bent á að vinna við kortlagningu víðerna og útfærslu á viðmiðum þeirra er nú í vinnslu hjá vinnuhópi Skipulagsstofnunar og Umhverfisstofnunar.

Vöktun	**Umsagnaraðili:** Veðurstofan
	Samantekt athugasemda: Ósk um viðbætur við texta.
	Svar: Brugðist við ábendingum í köflunum Öryggismál og vöktun
Þjónustu, fræðslu og upplýsingar	**Umsagnaraðili:** Fannborg
	Samantekt athugasemda: Í kaflanum *Þjónusta, fræðsla og upplýsingar*: Málsgrein er ekki nægilega skýr, er hér átt við þjónustu sem umsjónaraðili þjóðgarðs veitir eða er verið að tala almennt um þjónustu á svæðinu?
	Svar: Setning hefur verið lagfærð.

VERKEFNI 4-6

Athugasemdir við verkefni 4-6	
ATHUGASEMDIR	
Aðra þjóðgarða	**Umsagnaraðili:** Byggðaráð sveitarfélagsins Skagafjarðar, Bændasamtökin/Landssamband kúabænda.
	Samantekt athugasemda: Taka þarf saman upplýsingar um stöðu annarra þjóðgarða, rekstrargrundvöll þeirra og mat heimamanna á hverjum stað fyrir sig.
	Svar: Sjá kaflann Verkefni nefndar. Einnig má benda á nýlega skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um hagræn áhrif friðlýstra svæða á Íslandi sem og nýútkomna skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um Náttúruvernd og eflingu byggða. Sjá tengil hér að neðan:
	https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=ca602df4-044e-11e9-942f-005056bc4d74
Aðrar áætlanir yfirvalda	**Umsagnaraðili:** Skógræktin, Samorka, Páll Gíslason, Orkustofnun, Hrafnabjargavirkjun h.f.
	Samantekt athugasemda: Spurt um samspil þessa verkefnis við aðrar áætlanir yfirvalda.
	Svar: Sjá umfjöllun í kaflanum Um verkefni nefndar.
Almenningssamgöngur	**Umsagnaraðili:** Landvarðafélag Íslands.
	Samantekt athugasemda: Seinustu ár hefur mikið dregið úr almenningssamgöngum á hálendinu. Almenningssamgöngur eru ekki einungis þjónusta, sem eykur aðgengi fólks að hálendinu, heldur einnig stuðla þær að auknu öryggi fyrir göngu- og hjólafólk og reynslulitla ferðamenn sem vilja síður þurfa að aka sjálfir við aðstæður sem þeim eru framandi. En almenningssamgöngur stuðla einnig að aukinni náttúruvernd með færri bílum á villigötum og skipulagðari upplýsingagjöf til ferðamanna. Við teljum því mikilvægt að Hálendisþjóðgarður geri ráð fyrir almenningssamgöngum í uppbyggingu á innviðum og þjónustu þjóðgarðsins.
	Svar: Brugðist við athugasemd í kaflanum *Útivist og ferðaþjónusta*.
Alþjóðleg viðmið um þjóðgarða	**Umsagnaraðili:** Bláskógabyggð.
	Samantekt athugasemda: Skýringar á alþjóðlegu viðmiðum um þjóðgarða hafa ekki komið fram.
	Svar: Í kaflanum *Áherslur: verndarflokkar* má finna upplýsingar um alþjóðleg viðmið/skilgreiningar á þjóðgörðum.
Atvinnustefnu	**Umsagnaraðili:** Skútustaðahreppur
	Samantekt athugasemda: Telur að þurfi að skoða atvinnustefnu mun ítarlegar.
	Svar: Nefnd tekur undir að atvinnustefna þurfi að vera ítarlega unnin. Hlutverk nefndar var þó eingöngu að setja fram áherslur í atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn. Vinnan við tillöguna að atvinnustefnu verður svo á hendi stjórnar og rekstrarsvæða þjóðgarðsins.

Fagþekkingu	**Umsagnaraðili:** Landvernd
	Samantekt athugasemda: Telur að rétt sé að setja kröfur á þá fulltrúa sem sitja í nefndum og ráðum þjóðgarðsins um fagþekkingu og að þeir hafi ekki persónulegra hagsmuna að gæta af því hvernig þjóðgarðinum er stýrt til dæmis þegar kemur að nýtingu í atvinnuskyni eða eignarhaldi á landi í grennd þjóðgarðarins. Þá er rétt að benda á að sveitarfélög hafa i mörgum tilfellum á að skipa fagfólki í skipulags-, náttúruverndar- og nýtingarmálum sem gætu tekið sæti í nefndum/ráðum/stjórnum þjóðgarðsins og hafa þá fagþekkingu og skyldu til þess að gæta hlutleysis .
	Svar: Stjórnkerfi þjóðgarðsins gerir ráð fyrir öflugu faglegu starfi og að öll framkvæmd verkefna og daglegs rekstrar fari fram á vegum faglega ráðinna starfsmanna, þ.m.t. forstjóra/framkvæmdastjóra og þjóðgarðsvörðum á öllum rekstrarsvæðum. Hlutverk umdæmisráða og stjórnar verður stefnumótandi ákvarðanataka öðru fremur, þ.m.t. um landnýtingu og skipulagstengd mál, sem almennt tilheyra vettvangi sveitarstjórna sem fara með skipulagshlutverk alls lands á Íslandi lögum samkvæmt. Nefndin telur ekki ástæðu til að óttast hagsmunaárekstra innan þjóðgarðsins fremur en hjá öðrum stofnunum, sveitarfélögum og aðilum, enda ljóst að um stjórnsýslu þjóðgarðsins muni þurfa að fylgja öllum lögbundnum viðmiðum um vanhæfi.
Fjármagn	**Umsagnaraðili:** Vatnajökulsþjóðgarður, Skútustaðahreppur, Fljótsdalshreppur.
	Samantekt athugasemda: Það er mögulega betur heima setið en af stað farið að tryggja ekki grunnfjármuni sem þarft til rekstrarins og uppbyggingu innviða strax í upphafi.
	Svar: Nefndin leggur áherslur á að meta þarf sjónarmið um mögulega vanfjármögnun núverandi starfsemi á friðlýstum svæðum og ná fram þeim úrbótum sem nauðsynlegar þykja við stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands. Sjá nánari umfjöllun í kaflanum *Fjármögnun þjóðgarðs*.
Flutningskerfi raforku	**Umsagnaraðili:** Landsnet
	Samantekt athugasemda: a) Vantar umfjöllun um mannvirki LN b) LN telur að afmörkun verði að taka tillit til núverandi kerfis LN og skapa svigrúm til styrkingar á kerfinu í samræmi við langtímastefnumörkun kerfisáætlunar.
	Svar: a) Flutningskerfi raforku bætt við upptalningu á nýtingu á miðhálendinu í kaflanum *Þjóðgarður á miðhálendi Íslands-Miðhálendi Íslands - að öðru leyti vísað í skýrsluna* Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands-sjá hlekk *b)* Sjá umfjöllun um orkumál í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Orkunýting*
	https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6e28d2ee-c478-11e7-941e-005056bc4d74
Gáttir/aðkomuleiðir í þjóðgarð	**Umsagnaraðili:** Vatnajökulsþjóðgarður, Samband íslenskra sveitarfélaga, SAF, Fljótsdalshreppur, Bláskógabyggð, Páll Gíslason.
	Samantekt athugasemda: a) Það eru bæði jákvæðar og neikvæðar hliðar á því að hafa margar lykilþjóðgarðsgáttir ekki síst út frá því sjónarmiði að það byggist upp faglegt starf og faglega þjónusta og þar með atvinutækifæri fyrir sérfræðimenntað fólk b) veltir fyrir sér hvort þingvallaþjóðgarður og innviðir þar geti talist gátt þó ÞVÞ sé ekki hluti af Hálendisþjóðgarði c) gera athugasemd við þann fjölda sem lagður er til. Mjög mikil hætta er á að fjármagn fari frekar í rekstur þjónustugáttanna en í uppbyggingu á innviðum þjóðgarðsins d) vill að gert verði ráð fyrir hálendisvegi norðan Vatnajökuls sem tengi saman NA-land og Austfirði við Suðurland með heilsársvegi e) sumar þjónustugáttir eru nokkuð langt frá hinum fyrirhugaða þjóðgarði. Telur sveitarstjórn eðlilegra að gáttirnar verði sem næst þjóðgarði f) Á korti eru hálendismiðstöðvar sýndar og staðsettar: Athygli vekur að sú upptalning stemmir ekki við skilgreiningu í landsskipulagsstefnu, sbr. mynd á að neðan, spurt er hverju það sætir.

	Svar: a) Nefnd tekur undir þetta og því er það áhersla hennar að lágmarki þurfi að tryggja a.m.k. eina þjóðgarðsmiðstöð („STIG 1 - hálendisgátt) í hverju rekstrarsvæði við upphaf rekstrar hins nýja þjóðgarðs. Hins vegar verði ákvarðanir um fleiri miðstöðvar tekin strax á fyrsta rekstrarári þjóðgarðsins í samráði við umdæmisráð þjóðgarðsins b) Nefnd leggur ekki upp með að ÞVÞ geti talist gátt en vísar að öðru leyti í kaflann Staðsetning þjónustumiðstöðva þar sem brugðist er við ábendingum um gáttir c) Eins og fram kemur í texta er nefndin ekki að leggja til ákveðinn fjölda miðstöðva heldur er á einu korti dregin upp mynd af þeim tillögum um miðstöðvar sem fram komu á samráðsfundum nefndar. Nefnd leggur eingöngu til að lágmarki þurfi að tryggja a.m.k. eina þjóðgarðsmiðstöð („STIG 1 - hálendisgátt) í hverju rekstrarsvæði við upphaf rekstrar hins nýja þjóðgarðs. Hins vegar verði ákvarðanir um fleiri miðstöðvar tekin strax á fyrsta rekstrarári þjóðgarðsins í samráði við umdæmisráð þjóðgarðsins d) Nefndin leggur ekki til í skýrslu sinni fram tillögur að nýjum vegum á miðhálendinu. Í umfjöllun um samgöngur vísar hún m.a. í umfjöllun *Landsskipulagsstefnu 2015-2026* um samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi e) Nefnd fannst eðlilegt að sumar miðstöðvar (Stig 1-hálendisgátt) yrðu nærri byggð til að þær hefðu betri tengingu við þau nærsamfélög sem þar eru f) Eins og fram kemur í texta er nefndin ekki að leggja til ákveðinn fjölda miðstöðva heldur er á einu korti dregin upp mynd af þeim tillögum um miðstöðvar sem fram komu á samráðsfundum nefndar.
Innviðir	**Umsagnaraðili:** Landvarðafélag Íslands
	Samantekt athugasemda: Nauðsynlegt er að náttúruverndin sé alltaf sett í fyrsta sæti og að landvarsla, fræðsla og aðsetur landvarða fái alltaf sitt vægi og rými í þessari uppbygginu.
	Svar: Vísað er í kaflann *Áherslur í lagafrumvarp-Markmið laga*.
Kolefnislosun ferðamanna	**Umsagnaraðili:** Skógræktin
	Samantekt athugasemda: Veltir fyrir sér hvernig á að binda á losun ferðamanna. Væri hægt að gera það með skógrækt og uppgræðslu á miðhálendinu?
	Svar: Eitt af markmiðum þjóðgarðsins skv. áherslum nefndarinnar er að þar verði hægt að vinna að endurheimt vistkerfa.
Landgræðslu	**Umsagnaraðili:** Skógræktin
	Samantekt athugasemda: Telur að það eigi að vera eitt af meginmarkmiðum Íslendinga að græða upp hálendið eins og kostur er og endurheimta þá virkni vistkerfa sem áður var á hálendinu, s.s. vatnsmiðlun, kolefnisbindingu, líffræðilega framleiðni og fjölbreytni o.fl. Einnig er nauðsynlegt að efla getu gróðurvistkerfa til að takast á við framtíðaráföll vegna öskufalls og ekki síst þær breytingar sem þegar eru og munu verða á loftslagi.
	Svar: Nefndin tekur undir athugasemdina og hefur sett það sem eitt af áherslum í markmiðum með stofnun þjóðgarðs að hægt verði þar að endurheimta vistkerfi.
Markmið	**Umsagnaraðili:**
	Samantekt athugasemda: a) Af hverju þarf að friða svona stórt svæði ? b) Sér enga ástæðu til að stofna til þjóðgarðs á miðhálendi Íslands.
	Svar: a) - b) Sjá kaflann *Verkefni nefndar*.
Markmið náttúruverndarlaga	**Umsagnaraðili:** Húnavatnshreppur
	Samantekt athugasemda: Sjónarmið náttúruverndarlaga mæta jafnvel afgangi í þeim tillögum sem komnar eru fram.

	Svar: í 1. gr. náttúruverndarlaga kemur eftirfarandi fram um markmið þeirra laga: *Markmið laga þessara er að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags. Þau eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt og einnig stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum. Lögin miða jafnframt að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða. Lögin eiga að: a. stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land, loft eða lögur, b. auðvelda umgengni og kynni almennings af náttúru landsins og menningarminjum sem henni tengjast og efla þekkingu og fræðslu um náttúruna, c. tryggja rétt almennings til að fara um landið og njóta náttúrunnar og stuðla þannig að almennri útivist í sátt við náttúruna, landsmönnum til heilsubótar og velsældar.* Til samanburðar vísar nefnd á áherslur sínar varðandi markmið laga um Hálendisþjóðgarð í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Markmið laga sem komu fram síðar í vinnuferli nefndar.*
Mörk þjóðgarðs	**Umsagnaraðili:** Vatnajökulsþjóðgarður, Ungir umhverfissinnar, Byggðaráð sveitarfélagsins, Skagafjarðar, Samtök um náttúruvernd á Norðurlandi (SUNN), Skógræktin, Samtök sveitarfélaga á norðurlandi vestra, Samorka, Samband íslenskra sveitarfélaga, Náttúrufræðistofnun, Náttúruverndarsamtök Íslands, Landvernd, Landvarðafélag Íslands, Landsvirkjun, Landeigendur Reykjahlíðar, Húnavatnshreppur, Hrunamannahreppur, Hrafnabjargavirkjun h.f., Fuglavernd, Fljótsdalshreppur, Húnaþing vestra, Bláskógabyggð, Verndarfélag Svartár og Suðurár.
	Samantekt athugasemda: athugasemdir sneru að því að mörk væru: a) of umfangsmikil b) þau væru of umfangslítil d) að umsagnaraðilar vildu vera utan marka d) að huga þurfi betur að náttúrulegum heildum e) þau tækju ekki tillit til annarra áætlana ríkisins
	Svar: a)-d) Sjá viðbrögð við þessum athugasemdum í kaflanum *Forsendur nefndar um mörk þjóðgarðsins* og *Útskýring á megintillögum nefndar* e) Sjá viðbrögð við athugasemd í síðustu málsgrein í kaflanum *Um verkefni nefndar.*
Núverandi virkjanir á miðhálendinu	**Umsagnaraðili:** Ungir umhverfissinnar, Orkustofnun, Náttúrufræðistofnun, Landvernd, Landvarðafélag Íslands, Landsvirkjun.
	Samantekt athugasemda: a) Varðandi það hvort núverandi virkjanir skuli falla innan eða utan þjóðgarðsmarka, þá er ljóst að aðskilið fyrirkomulag skapar flækjustig m.a. varðandi upplýsingagjöf til ferðamanna og almenna náttúruvernd, s.s. uppgræðslu. Eðlilegt er að þjóðgarðurinn sé heildstæð eining og að orkuvinnslusvæði lúti því yfirstjórn þjóðgarðs og þ.a.l. svæðisráða en ekki fyrirtækja, s.s. Landsvirkjunar, sem hafa enda aðrar áherslur en þjóðgarður. Slíkt ætti ekki að hafa neikvæð áhrif á aðkomu virkjunaraðila, enda myndi það frekar efla samstarfstækifæri undir skýrari handleiðslu þar til bærs stjórnvalds, þ.e. þjóðgarðsins b) Mikilvægt að gera ráð fyrir rekstri og viðhaldi núverandi virkjana sem lendi innan marka þjóðgarðs c) Það er að mati Náttúrufræðistofnunar engin sérstök ástæða til að gera virkjunarsvæði að hluta þjóðgarðs. Nær væri að samvinna næðist um rekstur/rekstrarfyrirkomulag þeirra þátta sem snúa að náttúrunni og varðar virkjanir sem eru „innan" eða á jaðarsvæðum þjóðgarða d) Skilgreina ætti sjálfar virkjanirnar og lón utan þjóðgarðs en skrifa inn í lög og reglugerðir hvernig fara á með orkuvinnslu sem fyrir er umlukt þjóðgarðinum til þess að skilgreina skyldur og ábyrgð umsjónaraðila virkjana sem eru nátengd þjóðgörðum e) Landverðir vilja benda á að svæði eins og t.d. virkjanasvæði við Sprengisand, sem eru utan þjóðgarðs og utan verndaðra svæða. Þessi svæði eru lítið vöktuð og verða fyrir meiri ágangi á náttúruna eins og utanvegaakstri. Það yrði til mikilla hagsbóta fyrir þessi svæði að vera innan þjóðgarðs. Það er þó mikilvægt eins og nefndin leggur til að þessi svæði verði með óbreyttu nýtingarformi og ekki verði gert ráð fyrir auknum virkjanaframkvæmdum f) Telur að virkjanir eigi að vera utan þjóðgarðsmarka en ef þær verði innan þá þurfi mjög skýrar verklagsreglur sem taka til að nýting geti haldið áfram og gert verði ráð fyrir viðhaldi og stækkunum.

	Svar: a) -b) Sjá kaflann *Áherslur í lagafrumvarp-Orkunýting* c) Nefnd vísar í áherslur sínar um núverandi orkunýtingu og aðra mögulega orkuvinnslu í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Orkunýting* d) Sjá svar við c-lið e) Varðandi fyrri hluta athugasemdar tekur nefnd undir hana og hefur þess vegna lagt áherslu á að svæðin geti verið innan þjóðgarðs. Varðandi síðari hluta þá vísar hún á kaflann *Áherslur í lagafrumvarp-Orkunýting f) Nefnd hefur brugðist við þessari athugasemd í sinni vinnu og sett inn áherslu um þessi mál í kaflanum* Áherslur í lagafrumvarp-Orkunýting.
Nytjarétt	**Umsagnaraðili:** Skútustaðahreppur, Húnavatnshreppur, Bændasamtök Íslands/Landssamband kúabænda, Húnaþing vestra, Bláskógabyggð.
	Samantekt athugasemda: a)-e) Þarf að kveða skýrt á um að réttindi varðandi veiði, beitarrétt og nytjarétt haldist.
	Svar: Nefnd hefur lagt áherslu á þetta í sinni vinnu og er þetta eitt af áhersluatriðum hennar í lagafrumvarp. Sjá kaflanna *Áherslur í lagafrumvarp-Hefðbundnar nytjar*.
Orkuvinnslu	**Umsagnaraðili:** Ungir umhverfissinnar, Samorka, Páll Gíslason, Fljótsdalshreppur, Orkustofnun, Landsvirkjun, Landvarðafélag Íslands, Landvernd.
	Samantekt athugasemda: a) fagna því sérstaklega þeirri áherslu að ekki komi til frekari stórtækra inngripa í náttúru og vistkerfi svæða innan miðhálendisins, s.s. í formi meiriháttar orkuvinnslu, enda skerði slíkt verndargildi miðhálendisins verulega b) Samkvæmt tillögu nefndarinnar verður öll ný orkuvinnsla og orkuflutningur á miðhálendinu bönnuð og lög um verndar- og orkunýtingaráætlun þar með að engu gerð. Þá er með engum hætti gert ráð fyrir að sú vinna sem nú er í gangi um orkustefnu get haft áhrif á tillögur nefndarinnar og þar með hvaða hætti ætlunin er að mæta orkuþörf og orkuöryggi Íslands til framtíðar c) Hvergi er vitnað í samþættingu við önnur áform stjórnvalda, hvorki Rammaáætlun, átak í Loftslagsmálum og þýðingu orkuauðlinda svæðisins í þessu samhengi d) Fram kemur að nefndin telji að þau orkuvinnslusvæði sem fyrir eru geti rúmast innan skilgreiningar IUCN, en verndarflokkun IUCN geri ekki ráð fyrir nýjum orkuvinnslusvæðum og er þá væntanlega lokað fyrir öll áform um frekari orkuvinnslu innan markaðs Hálendisþjóðgarðs. Það væri stór ákvörðun sem snerti hag landsmanna allra og ástæða væri til fyrir nefndina að taka ítarlegra samtal um það e) Við stofnun þjóðgarðs útilokast virkjunarkostir í eru fólgin verðmæti m.t.t. orkuframleiðslu og mikilvægt að fyrir liggi hverju sé fórnað með verndun þeirra landsvæða sem heyra undir þjóðgarðinn f) nýting orkulinda hefur gríðarlega þjóðahagslega þýðingu en sú endurnýjanlega orka sem þar er framleidd er undirstaða atvinnulífs og nútíma lífsgæða þjóðarinnar g) mikilvægt eins og nefndin leggur til að þessi svæði verði með óbreyttu nýtingarformi og ekki verði gert ráð fyrir auknum virkjanaframkvæmdum h) að aldrei megi raska frekar landi innan þjóðgarðsins í þágu orkuvinnslu.
	Svar: Varðandi liði a) g) og h) - umræddar athugasemdir beindust að texta nefndar um nýja orkuvinnslu sem birtur var í samráðsgátt í júní 2019. Í kjölfar athugasemda um orkuvinnslu - sjá aðrar athugasemdir hér - þá hefur nefnd breytt áherslum sínum varðandi orkuvinnslu. Varðandi liði b)-f) Nefnd hefur breytt áherslum sínum varðandi orkunýtingu í þjóðgarðinum. Sjá áherslur hennar í *Áherslur í lagafrumvarpi-Orkunýting*.
Rök fyrir afmörkun	**Umsagnaraðili:** Byggðaráð sveitarfélagsins Skagafjarðar.
	Samantekt athugasemda: Tillaga um afmörkun tekur ekki mið af aðalskipulagi sveitarfélaga og ekki fjallað um hvert skuli vera gildi þeirra varðandi afmörkun svæðisins. Kortin eru ekki nægjanlega skýr svo hægt sé að bera saman tillöguna við aðalskipulag Skagafjarðar með nákvæmum hætti.

	Svar: Tilkoma Hálendisþjóðgarðs á þessu svæði tekur ekki skipulagshlutverk af sveitarfélögum, en þau munu áfram sinna lögbundnum hlutverkum, s.s. við aðalskipulags- og deiliskipulagsáætlanir innan marka þjóðgarðs, sem markast af þjóðlendum miðhálendisins. Innan þjóðgarðs er gert ráð fyrir samstarfi sveitarfélaga út fyrir sveitarfélagamörk. Fyrirkomulagið verður á þann veg að innan rekstrarsvæða þjóðgarðsins verða umdæmisráð, þar sem sitja fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem eru innan rekstrarsvæðis, og munu þessi ráð hafa umsjón með stjórnar- og verndaráætlun fyrir hvert rekstrarsvæði. Stjórnar- og verndaráætlun gegnir meginhlutverki í stefnumörkun landnýtingar og er gert ráð skipulagsáætlanir falli að henni. Á stórum hluta svæðisins sem um ræðir er töluverð reynsla af áþekku fyrirkomulagi, þ.e. innan núverandi Vatnajökulsþjóðgarðs. Auk þess sem að framan er rakið um aðkomu sveitarfélaga og skipulagshlutverk, mun stjórn þjóðarðsins, sem staðfestir allar áætlanir og stefnumörkun, verða samsett af fulltrúum sveitarfélaga að meirihluta. Bera má þetta fyrirkomulag saman við samstarf sveitarfélaga í svæðisskipulagsáætlunum, þar sem komið er á formlegu samstarfi um meginlínur landnýtingar á tilteknu landsvæði í samstarfi hlutaðeigandi sveitarfélaga.
Sameining þjóðgarða undir einni stofnun	**Umsagnaraðili:** Skútustaðahreppur
	Samantekt athugasemda: Ekki verði búin til ný stjórnsýslueining heldur verði þjóðgarðar landsins sameinaðir undir einni stofnun og eitt rekstrarsvæði þar sem sveitarfélögin eigi sína fulltrúa í stjórn þjóðgarðsins.
	Svar: Gert er ráð fyrir að um Hálendisþjóðgarð gildi sérlög. Ekki er þó gert ráð fyrir að Hálendisþjóðgarður verði sér stofnun. Varðandi eina stofnun yfir þjóðgörðum er vísað á frumvarp um þjóðgarðastofnun, sem þó fellur utan verksviðs þessarar nefndar.
Samráð: SJÁ G-LIÐ	**Umsagnaraðili:** Byggðaráð Rangárþings eystra, Húnavatnshreppur, Bændasamtök Íslands/Landssamband kúabænda, Rangárþing ytra, Bláskógabyggð, Landsvirkjun.
	Samantekt athugasemda: a)-f) Ekki hafi verið samráð um hvort stofna ætti Hálendisþjóðgarð heldur um hvaða áherslur ætti að leggja til varðandi stofnun hans g) Velta fyrir sér samráði og að það komi á óvart að ekki hafi verið haft samráð við fyrirtækið umfram opna fundi og samráðsgátt.
	Svar: a)-f) Sjá umfjöllun í kaflanum *Verkefni nefndar* g) sjá umfjöllun um tilhögun samráðs víða í skýrslunni, t.d. í kaflanum Verkefni nefndar, sem og í viðauka. Nefndin hefur haldið tugi funda um land allt og birt allt efni jafnóðum í samráðsgátt stjórnvalda. Nefndin hefur haldið úti heimasíðu og einnig birt þar vinnugögn, fundargerðir og ítarefni. Enn fremur hafa starfsmaður nefndarinnar og formaður nefndar verið til viðtals og svara um verkefni nefndarinnar eftir óskum. Það var ekki talin vænleg leið við skipulagningu samráðsvinnunnar að nálgast tiltekna hagaðila umfram aðra, heldur gefa öllum jafnt færi á að taka þátt í vinnunni og koma athugasemdum að.
Sjálfstæði eininga inna þjóðgarðs	**Umsagnaraðili:** Svæðisráð norðursvæðis Vatnajökulsþjóðgarðs
	Samantekt athugasemda: Svæðisráð telur þó mikilvægt að skoðaðar verði leiðir til að einstökum svæðum, svo sem Jökulsárgljúfrum, verði gert kleift að starfa undir sjálfstæðu heiti og nýta þannig sérstöðu sína í þjónustu við gesti og til kynningar.
	Svar: Nefnd vísar í umræðu sína um Jökulsárgljúfur í kaflanum *Mörk þjóðarðsins-Útskýring á tillögum nefndarinnar*.
Skipulagshlutverk	**Umsagnaraðili:** Skútustaðahreppur, Samtök sveitarfélaga á norðurlandi vestra, Húnavatnshreppur, Fljótsdalshreppur, Bændasamtök Íslands/Landssamband kúabænda, Bláskógabyggð.
	Samantekt athugasemda: Athugasemdir snúa að því að: ekki megi skerða skipulagshlutverk sveitarfélaga, þjóðgarður muni skerða skipulagshlutverk sveitarfélaga.
	Svar: Sjá svar við sömu athugasemdum sem bárust vegna verkefna 1-2 (Athugasemd: Skipulagshlutverk sveitarfélaga).
Skógrækt	**Umsagnaraðili:** Skógræktin

	Samantekt athugasemda: Þjóðgarður dregur til sín ferðamenn og gæti haft í för með sér töluverða fjölgun ferðamanna. Veltir fyrir sér hvernig á að binda þá losun? Væri hægt að gera það með skógrækt og uppgræðslu á miðhálendinu?
	Svar: Eitt af markmiðum þjóðgarðsins skv. áherslum nefndarinnar er að þar verði hægt að vinna að endurheimt vistkerfa.
Skýrslu um forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs	**Umsagnaraðili:** Samorka
	Samantekt athugasemda: Engin tilraun er gerð til þess að ræða þær ólíku sviðsmyndir fyrir Hálendisþjóðgarði eða görðum sem fjallað er um í skýrslunni „Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands – lokaskýrsla nefndar“ frá 7. nóvember 2017.
	Svar: Sjá umfjöllun um verkefni nefndar í kaflanum *Verkefni nefndar*.
Stjórnskipan	**Umsagnaraðili:** Landvernd, 4x4.
	Samantekt athugasemda: a) Gæta verður að því að veita ákveðnum aðilum ekki of mikið vald umfram aðra í nafni valddreifingar og hafa þarf í huga að markmið þjóðgarðs er alltaf vernd náttúru, víðerna. landlagsheilda og menningarminja b) Til þess að sátt náist um stofnun nýs þjóðgarðar eða stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs þarf fyrst að lagfæra þann lýðræðishallann sem hefur verið í Vatnajökulsþjóðgarði.
	Svar: Nefnd telur að ein helsta forsenda þess að stofna þjóðgarð á miðhálendinu sé að sveitarfélög sem eiga skipulagshlutverk á þjóðlendum miðhálendisins komi að stjórn þjóðgarðsins. Að öðru leyti vísar nefndin í áherslur sínar í kaflanum *Áherslur í lagafrumvarp-Stjórnskipulag.*
Stjórnsýslu menningarminja	**Umsagnaraðili:** Minjastofnun
	Samantekt athugasemda: Spurt er hvort til standi að taka stjórnsýslu menningarminja á svæðinu af minjastofnun og færa undir stjórn þjóðgarðs. Og hvort lög um menningarminjar eigi ekki að gilda innan hans.
	Svar: Nei, ekki stendur til að taka stjórnsýslu menningarminja af Minjastofnun. Lög um menningarminjar munu gilda innan garðsins. Sjá neðanmálsgrein um lög um menningarminjar í kaflanum *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun.*
Verndarflokkar	**Umsagnaraðili:** Vatnajökulsþjóðgarður, Ungir umhverfissinnar, Dr. Þorvarður Árnason, SUNN, Náttúruverndarsamtök Íslands, Landvernd, Fuglavernd, Landsvirkjun. Páll Gíslason.
	Samantekt athugasemda: a) vafasamt að það sé ávinningur að orkunýtingasvæði séu skilgreind sem hluti þjóðgarðs b) Varðandi hvort núverandi virkjanir skuli falla innan eða utan marka, þá er ljóst að aðskilið fyrirkomulag skapar flækjustig m.a. varðandi upplýsingagjöf til ferðamanna og almenna náttúruvernd, s.s. uppgræðslu. Eðlilegt er að þjóðgarðurinn sé heildstæð eining og að orkuvinnslusvæði lúti því yfirstjórn þjóðgarðs og þ.a.l. svæðisráða en ekki fyrirtækja c) ljóst er að skilgreining orkuvinnslusvæðanna þriggja sem verndarsvæða í IUCN verndarflokki V væri ekki aðeins misráðin ákvörðun, heldur hefði hún afar slæmt og misvísandi fordæmisgildi fyrir landslagsvernd á Íslandi d) benda á mikilvægi þess að sjónarmið náttúruverndar á grunni fagþekkingar verði haft að leiðarljósi innan stjórnsýslu þjóðgarðsins í öllu samráði um nýtingu þess e) illskiljanlegt að nefndin leggi til að helsti verndarflokkur nýs þjóðgarðs skuli verða verndarflokkur V. Auka á áherslu á verndarflokk II f) Telur varhugavert að horft verði of mikið til verndarflokka V og VI m.t. orkuvinnslu og annarrar landnýtingar nema lögð séu drög að stjórnsýslu í kringum svæði í flokki VI, skilgreiningar á sjálfbærri landnýtingu og virkt eftirlit og úttekt óháðra aðila á ástandi lands g) bendir á að hefðbundin sjálfbær landnýting rúmist innan Vatnajökulsþjóðgarðs í flokki II h) Telur að núverandi orkuvinnslusvæði eigi að vera utan þjóðgarðs, en ef nefnd telur að þau eigi að vera innan þjóðgarðs þá þurfi að gera skilmerkilega grein fyrir því hvaða starfsemi megi fara þar fram og að þar verði hægt að vera ráð fyrir þróun, viðhaldi og stækkun virkjana i) vitnað er í erlendar skilgreiningar um þjóðgarða og þær nýttar meðal annars til að stikla í kringum hugmyndir um aðlögun okkar að þessum verndarflokkum. Þessar skilgreiningar og aðferðafræðin sem á þeim byggir eru sumar fyrir þann tíma þegar samfélagið hafði þann skilning á afleiðingum loftslagsbreytinga sem það hefur í dag

	Svar: a)-h) Vegna fjölda umsagna um þessi atriði, sem og um orkuvinnslu á miðhálendinu og umsagnir um mikilvægi hefðbundinna nytja hefur nefndin endurskoðað texta kaflans og skrifað almennari umfjöllun um verndarflokka. Áfram er lögð áhersla á að horft sé til verndarflokka VI og II en jafnframt leggur nefnd nú til að rétthöfum verði tryggðar áframhaldandi hefðbundnar nytjar í lögum um þjóðgarðinn- sjá *Áherslur í lagafrumvarp-Hefðbundnar nytjar*. Umræða um orkunýtingu er einnig umorðuð - sjá *Áherslur í lagafrumvarp-Orkunýting* i) Erlendar skilgreiningar sem vísað er í eru reglulega uppfærðar. Síðast voru þær uppfærðar 2013. Verndarflokkar sem skilgreindri eru í íslenskum lögum um náttúruvernd taka m.a. mið af umræddum skilgreiningum.
Vöktun	**Umsagnaraðili:** Veðurstofa Íslands
	Samantekt athugasemda: Stofnunin rekur fjölda mælistöðva á miðhálendinu. VÍ leggur því ríka áherslu á að áfram verði tryggt aðgengi starfsmanna stofnunarinnar að mælistöðvum hennar á öllum tímum árs, enda er vöktunin í þágu almannahags.
	Svar: Brugðist við athugasemd í kaflanum *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun-Öryggismál og vöktun*.
Önnur verndarsvæði	**Umsagnaraðili:** Byggðaráð sveitarfélagsins Skagafjarðar
	Samantekt athugasemda: Velta má fyrir sér hvort ríkið ætti að sinna friðlýstum svæðum betur en nú er gert áður en ráðist er í stofnun nýs þjóðgarðs á miðhálendinu.
	Svar: Vísað er í umfjöllun nefndar í kaflanum *Fjármögnun þjóðgarðs.*

VERKEFNI 7-8

Athugasemdir við verkefni 7-8	
ATHUGASEMDIR	
Aðgengi	**Umsagnaraðili:** Landvernd, Arngrímur Hermannsson, Andri Freyr Sigurðsson, Ungir umhverfissinnar, Ferðafélagið slóðavinir
	Samantekt athugasemda: a) Hvetja alla Íslendinga til að njóta hálendisins og jökla Íslands og ekki síst að koma unga fólkinu á bragðir. Við eigum ekki að læsa því engum til gagns b) núverandi notendahópur hálendisins lítur á erfitt aðgengi sem hluta af aðdráttarafli miðhálendisins. Vaknar sú spurning hvort þetta þýði að ráðast eigi í miklar vegabætur innan þjóðgarðsins c) Aðgengi almennings, hvernig sem þeir ferðast, akandi, hjólandi ríðandi eða gangandi verður að vera virt til jafns en leiðum ekki lokað til upphefjunar á einum ferðamáta d) óska eftir frekari stefnu varðandi aðgengi almennings með tilliti til innviða á borð við brýr og uppbyggða vegi í samræmi við kafla 6 í Stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum e) Taka þarf tillit til þarfa allrar þjóðarinnar við ferða um landið og gæta þess að flestir geti notið þess.
	Svar: a) Nefnd tekur undir þessa ábendingu og vísar í áherslur sínar í skýrslu um aðgengi b) Í skýrslu er ekki talað um miklar vegabætur. Hins vegar er bent á að eitt af markmiðum þjóðgarðs er að auðvelda aðgengi almennings og taka þarf mið af því c) Nefnd er tekur undir þessa ábendingu og vísar í áherslur sínar í skýrslu um aðgengi d) Nefnd telur það ekki hlutverk sitt að útfæra nánar stefnu varðandi aðgengi almennings e) Nefnd er tekur undir þessa ábendingu og vísar í áherslur sínar í skýrslu um aðgengi
Aðilar með umsjón lands fyrir hönd ríkis	**Umsagnaraðili:** Verkfræðingafélag Íslands
	Samantekt athugasemda: Leggst gegn því að aðilar sem fara með umsjón lands fyrir hönd ríkisins geti óskað eftir því að jarðir þeirra verði innan þjóðgarðsins. Í þeim tilvikum þarf að hafa heildarhagsmuni í huga.
	Svar: Nefndin leggur áherslur á í skýrslu að opin verði leið fyrir landeigendur við jaðra þjóðgarðsins til að óska eftir því að jarðir eða hlutar þeirra farin inn fyrir mörk þjóðgarðs. Við meðferð lagafrumvarps þarf að útfæra það hvernig tilhögun mögulegra breytinga á þjóðgarðsmörkum verði háttað.

Aðrir þjóðgarðar	**Umsagnaraðili:** Jón Sigurgeirsson, Arngrímur Hermansson, Jóhann Björgvinsson, Andri Freyr Sigurðsson, Ferðafélagið slóðavinir, Austurlandsdeild 4x4, Sveitarfélagið Skagafjörður
	Samantekt athugasemda: a)-f) gagnrýni á Vatnajökulsþjóðgarð, lokun leiða o.fl. g) að teknar verði saman upplýsingar um stöðu annarra þjóðgarða, rekstrargrundvöll þeirra og hvernig mat heimamanna á hverjum stað fyrir sig er á að til hafi tekist
	Svar: a)-f) Nefnd þakkar ábendingarnar og hefur í skýrslu almennt tekið mið af ábendingum um hvað megi betur varðandi þessi mál g) Sjá kaflann Verkefni nefndar. Einnig má benda á nýlega skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um hagræn áhrif friðlýstra svæða á Íslandi sem og nýtútkomna skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um Náttúruvernd og eflingu byggða. Sjá tengil hér að neðan:
	https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6e28d2ee-c478-11e7-941e-005056bc4d74
Ákvörðunarréttur einstakra landeigenda	**Umsagnaraðili:** Verkfræðingafélag Íslands
	Samantekt athugasemda: leggst gegn því að einstakir landeigendur geti óskað eftir því að jarðir þeirra verði innan þjóðgarðsins. Í þeim tilvikum þarf að hafa heildarhagsmuni í huga.
	Svar: Nefnd telur eðlilegt að landeigendur geti óskað eftir því að setja land sitt inn í þjóðgarð. Hvert tilvik yrði skoðað og samráð haft við hagaðila við þá skoðun.
Boðleiðir	**Umsagnaraðili:** Bláskógabyggð
	Samantekt athugasemda: Telja að svæðisráð leiði til lengri boðleiða og aukins flækjustigs
	Svar: Nefnd telur að aukin samvinna í gegnum umdæmisráð geti mögulega dregið úr flækjustigi varðandi viðfangsefni á miðhálendinu.
Endurheimt vistkerfa	**Umsagnaraðili:** Landgræðslan, Guðmundur Hörður Guðmundsson, Náttúrufræðistofnun Íslands
	Samantekt athugasemda: a) mikilvægt að ráðist verði í þannig verkefni í samræmi við viðurkenndar aðferðir b) Í markmiðskafla vantar að nefna endurheimt náttúrusvæða c) ekki fjallað um hvernig það skuli gert þ.e. hver eigi að vera grundvallaratriði í slíkri endurheimt
	Svar: a) Nefndin tekur undir það og vísar í samstarf Landgræðslunnar við bændur o.fl. Sem fyrirmynd b) Eitt af áherslumarkmiðum nefndar er endurheimt vistkerfa sem hafa raskast. Ekki er ljóst hvað átt er við þegar nefnd er endurheimt náttúrusvæða c) Slíkt yrði væntanlega útfært í hverju tilviki fyrir sig sem og í stjórnunar- og verndaráætlun
Fararmáti	**Umsagnaraðili:** Arngrímur Hermannsson
	Samantekt athugasemda: Þetta tal um að afleggja vélknúin ökutæki til þess að göngu menn fái að njóta er algerlega á misskilningi bygg
	Svar: Sú umræða kemur ekki fyrir í skýrslu nefndar.
Fjármagn	**Umsagnaraðili:** Jón Guðmundur Guðmundsson, Páll Gíslason, Borgarbyggð
	Samantekt athugasemda: a) of loðið hvernig á að tryggja fjármagn í þetta b) Ákjósanlegt hefi verið ef umfjölluninni hefði fylgt mat á þessum kostnaðaraliðum ásamt raunsæjum hugleiðingum um fjármögnun á rekstri hugsanlegs Hálendisþjóðgarðs til lengri tíma c) Tryggt verði fjármagn í að byggja upp aðgangsgáttir í Borgarbyggð sem tengjast fyrirhuguðum Hálendisþjóðgarði
	Svar: a)-b) Kafli um fjármögnun hefur verið uppfærður eftir athugasemdir og frekari umræður nefndar c) Nefndin leggur almennt áherslu á fjármagn til uppbyggingar miðstöðva í kaflanum *Samantekt um fjármögnun*
Gjaldtaka	**Umsagnaraðili:** Jón Guðmundur Guðmundsson, Landvarðafélaga Íslands
	Samantekt athugasemda: a) talað um "gjaldtöku fyrir veitta þjónustu," en hvaða þjónusta er það? b) Vill benda á tekjuleið Noregs á Svalbarða en þar greiða allir ferðmenn 150 NOK eða um 2.000 ISK í svokallaðan náttúrusjóð
	Svar: a) getur t.d. átt við um salerni, bílastæði, landvörslu, tjaldstæði b) Nefnd þakkar ábendinguna. Samstaða var hjá nefnd að nefna þær gjaldtökuleiðir sem fram koma í skýrslu.
Hagræn áhrif þjóðgarða	**Umsagnaraðili:** Jón Sigurgeirsson

	Samantekt athugasemda: mikið rætt um það að þjóðgarðar gefi svo mikið fé fyrir samfélagið. Auðvitað er verið að ljúga að fólki.
	Svar: Hagfræðistofnun Háskóla Ísland hefur unnið rannsókn sem kannar hagræn áhrif friðlýstra svæða. Sjá hlekk hér:
	https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=ca602df4-044e-11e9-942f-005056bc4d74
Heilnæma útivist	**Umsagnaraðili:** 4x4, Snorri Ingimarsson
	Samantekt athugasemda: Hvað þýðir heilnæm útivist - lagt til að heilnæm sé tekið út.
	Svar: Nefnd gerir ekki upp á milli mismunandi tegunda útivistar með þessu orðalagi.
Innviðir/uppbygging	**Umsagnaraðili:** Ferðafélagið slóðavinir, Landvernd, Verkfræðingafélag Íslands
	Samantekt athugasemda: a) vilja að náttúran sé lítið sem ekkert breytt með óþarfa uppbyggingu eða virkjunum og komumst við af án mikillar eða hreinlega nokkurrar þjónustu til viðbótar því sem er í dag á hálendi landsins b) Við uppbyggingu innviða verður þó að taka mið af því takmörkuð þjónusta er hluti af aðdráttarafli Hálendisþjóðgarðs c) Uppbygging innviða og manngerðs umhverfis er óhjákvæmileg í þjóðgarði líkt og á öðrum stöðum
	Svar: Vísað er í umfjöllun í kaflanum *Áherslur í atvinnustefnu- Auðlindir og uppbygging*
Jaðarsvæði	**Umsagnaraðili:** Orkustofnun
	Samantekt athugasemda: Orkustofnun bendir á að skilgreining friðlýstra svæða hefur verið í mörgum tilfellum verið túlkuð þannig að miklar takmarkanir um framkvæmdir gildi einnig á jaðarsvæðum slíkra svæða. Nauðsynlegt sé því að gerð sé grein fyrir slíku fyrirætlunum þegar í upphafi vinnunnar
	Svar: Varðandi orkunýtingu áréttar nefnd að hún vísar til þess að tekið verði tilliti til annarra áætlana ríkisins þegar m.a. kemur að nýtingu orku. Þar færi sú vinna, sem Orkustofnun bendir á, væntanlega fram í samráði við þjóðgarðinn.
Landgræðsla	**Umsagnaraðili:** Jóhann Björgvinsson
	Samantekt athugasemda: Stofnun Hálendisþjóðgarðs mun einnig koma algerlega í veg fyrir alla uppgræðslu á þeim gríðarmiklu auðnum sem eru á hálendinu.
	Svar: Nefnd bendir á að eitt af áherslumarkmiðum þjóðgarðsins á að vera endurheimt vistkerfa.
Landvarsla	**Umsagnaraðili:** Jón Sigurgeirsson
	Samantekt athugasemda: Þegar landið er gert aðgengilegt eins og tillögurnar gera ráð fyrir þá þarf að auka vörslu til muna. Friðun án vörslu er gagnslaus
	Svar: Nefnd tekur undir að landvarsla er mikilvægt og bendir á umfjöllun um landvörslu í kaflanum Fjármögnun þjóðgarðs. Þar kemur m.a. fram að aukið fé þurfi víða til landvörslu, þjónustueflingar og eflingar faglegrar starfsemi tengdri friðlýstu svæðunum
Markmið	**Umsagnaraðili:** Guðmundur Hörður Guðmundsson, Landvernd, Ungir umhverfissinnar, Eldvötn, Húnaþing vestra, Arngrímur Hermannsson, SAF, Minjastofnun
	Samantekt athugasemda: a)-d) lagt til að markmið um verndun víðerna verði sett inn í áherslur nefndar varðandi markmið laga e) hugmyndir virðast fyrst og fremst vera til að styrkja eignar- eða ráðstöfunarrétt ríkisins yfir miðhálendi Íslands f) Spurt er hvert sé markmið með friðun g) sett eru fram markmið áherslna nefndarinnar. Sjöunda markmiðið er orðað svo: Vera vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar. Væntanlega er þarna átt við að áherslur nefndarinnar hafi það markmið að skapa vettvang umræðu o.s.frv. h) ekki er minnst á menningarminjar en ekki er síst mikilvægt að aðgengi og útivist fari fram ísátt við menningarminjar í þjóðgarði þar sem vernd sögu og menningarminja er talið upp meðal helstu markmiða þjóðgarðsins.

	Svar: a)-d) Vernd víðerna er sértaklega skrifuð inn í kaflann um stjórnar- og verndaráætlun: „Nefndin telur í þessu ljósi að verndarmarkmið þjóðgarðs á miðhálendinu skuli snúa sérstaklega að vernd og viðhaldi lítt snortinna víðerna, náttúruverðmæta og menningarminja hálendisins á heildstæðan hátt, þó einnig verði horft til stakra svæða, náttúrufyrirbæra eða minja, sem kunni að útfæra með sérstökum hætti e) markmiðið er að styrkja samvinnu sveitarfélaga, ríkis og annarra hagaðila um málefni landsvæðisins f) Sjá kaflann *Áherslur í lagafrumvarp-Markmið* g) átt við að stofnun þjóðgarðs búi til vettvang fyrir umræðu, o.s.frv. h) menningarminjum hefur verið bætt við textann
Menningarminjavernd	**Umsagnaraðili:** Minjastofnun
	Samantekt athugasemda: Mikilvægt er að öll aðkoma þjóðgarðsins að menningarminjavernd sé unnin í náinni samvinnu við lögbundin yfirvöld menningarminjaverndar í landinu.
	Svar: Nefnd tekur undir þetta og leggur áherslu á þetta í skýrslunni. Sjá neðanmálsgrein um lög um menningarminjar í kaflanum *Miðhálendi Íslands*.
Mörk	**Umsagnaraðili:** Húnaþing vestra, Eldvötn, Bláskógabyggð, Húnavatnshreppur, Skagafjörður, Náttúruverndarsamtök Austurlands, Samorka, Landsvirkjun
	Samantekt athugasemda: a) Land innan marka HÞ verði ekki hluti af þjóðgarðinum b) ítrekar því fyrri athugasemdir sínar í umsögnum frá 30. júní s.l. um mörk þjóðgarðsins og þar með að eignamörk þjóðlenda og mögulega jarðir í eigu ríkissjóðs séu ráðandi þar um. Slík nálgun getur á engan hátt verið fagleg um hvaða svæði kunni að vera ástæða til að friða og hver ekki c) leggjast gegn því að land innan marka þeirra fari inn í þjóðgarð nema að undangengnum samningi d) lagst gegn afmörkun-land innan marka þeirra verði ekki hluti af þjóðgarðinum e) Mörk þjóðgarðs virðast fyrst og fremst eiga að ráðast af eignarhaldi eða ráðstöfunarrétti ríkisins á landi f) NAUST að gera þá kröfu til þeirrar þverpólitísku nefndar sem fjallar um afmörkun á Hálendisþjóðgarði að tillaga verði gerð um að það sem eftir stendur af svokölluðu Hraunasvæði verði með öllu skilgreind sem þjóðlenda og þar með innleidd sem hluti af Hálendisþjóðgarði g) Eldvötn benda á áður innsenda ábendingu sína, dags. 16. apríl sl., um hálendismörk. Sú lína sem unnið var út frá við gerð svæðisskipulags miðhálendisins 1999-2015 – og síðan hefur verið nefnd hálendislína – byggði á stöðu þjóðlenduúrskurða eins og þeir stóðu á þeim tíma. Á þeim tveimur áratugum sem liðnir eru hafa svæði á jaðrinum verið úrskurðuð þjóðlendur; svæði sem sannarlega eru hálendissvæði og mynda sterka heild með svæðum innan línunnar – og ættu skilyrðislaust að teljast til miðhálendis Íslands. Því óska samtökin eftir því að þessi mörk verði skoðuð m.t.t. þjóðlenduúrskurða eins og þeir standa í dag og eðlilegra landslagsheilda h) áréttar að fyrirtækið telur að besta lausnin sé að núverandi virkjunarsvæði séu utan þjóðgarðs
	Svar: a)-g) Sjá viðbrögð við þessum athugasemdum í kaflanum *Forsendur nefndar um mörk þjóðgarðsins* og *Útskýring á megintillögum nefndar* h) Nefnd telur að orkuvinnslusvæði fyrirtækisins geti verið innan þjóðgarðs en að það þurfi að gera ráð fyrir því að þar megi þróa starfsemina og sinna þeim atriðum sem nauðsynlegt er svo rekstur svæðanna geti haldið áfram.
Núverandi virkjanir	**Umsagnaraðili:** Landsvirkjun, Náttúrufræðistofnun Íslands
	Samantekt athugasemda: a) Tryggja þarf núverandi rekstur og framþróun núverandi orkukerfis b) þurfa ekki að vera hluti af þjóðgarðinum sem slíkum heldur verði gert samkomulag við rekstraraðila um hvernig sé tekið á sameiginlegum málum sem kunna að varða báða aðila.
	Svar: a) Nefnd vísar í umfjöllun sína um núverandi orkunýtingu b) Nefnd vísar í umfjöllun sína um virkjanasvæði á miðhálendinu.
Nytjaréttur/sjálfbær nýting	**Umsagnaraðili:** Náttúrufræðistofnun, Páll Gíslason, Bláskógabyggð, Landgræðslan, Jón Guðmundur Guðmundsson
	Samantekt athugasemda: a) Skilgreina þarf hefðbundnar nytjar áður en talað er um að þær geti þróast b) Undir kaflanum hefðbundnar nytjar hefði verið eðlilegt að fjalla einnig um útivist og ferðamennsku, enda eru það nytjar sem eiga sér áratuga sögu og skila umtalsverðum arði í þjóðarbúið c) Mikilvægt að hefðbundin not verði ekki skert, heldur ekki með tilvísun í sjálfbærni viðmið sérlaga d) Eðlileg krafa að nýting þessara réttinda sé takmörkuð, sé hún þess eðlis að ósjálfbær teljist og valdi jafnvel hnignun á nú þegar viðkvæmum vistkerfum e) Þau lagafrumvörp sem fjalla m.a. um sjálfbærni í lögum um afréttarmál hafa sýnt sig að virka engan veginn

	Svar: a)-b) Þegar vísað er í hefðbundnar nytjar á miðhálendinu í umfjöllun nefndar er þar átt við t.d. rétt skv. 7. gr. laga um lax- og silungsveiði og 7-8 gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. c) Nefnd tekur undir að mikilvægt sé að hefðbundin not geti haldið áfram. Til þess að svo verði þarf að huga að sjálfbærri notkun þeirra. Eðlilegt er að tekið sé mark á lögum sem samþykkt hafa verið af löggjafarvaldinu d) Nefnd vísar til þeirra laga sem stuðla eiga að sjálfbærri nýtingu þessara nytja e) Ný lög um landgræðslu voru samþykkt árið 2018 þar er gert er ráð fyrir að öll nýting lands skuli vera með sjálfbærum hætti.
Orðalag	**Umsagnaraðili:** 4x4, Landsnet
	Samantekt athugasemda: a) Tillaga að orðalagsbreytingu þar sem notað er orðið "njóta" í áherslum um markmið b) tillaga að orðlagsbreytingu um flutning raforku í áherslum um orkunýtingu.
	Svar: a) Nefnd er sammála því að það sé eðlilegt að fólk njóti útivistar í náttúru. Náttúruvernd gerir það að verkum að stuðlað er að vernd náttúrunnar svo m.a. hægt sé að njóta hennar. Af þeim ástæðum er orðið notað b) Sjá viðbót við texta í umfjöllun um orkunýtingu.
Orkuflutningsleiðir	**Umsagnaraðili:** Landsnet, Samorka, Orkustofnun, Verkfræðingafélag Íslands
	Samantekt athugasemda: a) Mikilvægt er að tekin sé afdráttarlaus afstaða til stöðu þeirra flutningsmannvirkja sem kunna að vera inna marka þjóðgarðs með sama hætti og gert er varðandi virkjanir í textanum b) Skortur á umfjöllun um orkunýtingu og orkuflutningsleiðir c) mjög mikilvægt að gert sé ráð fyrir framkvæmdum vegna lagningu flutningsmannvirkja raforku innan þjóðgarðsmarkanna og að í engu verði girt fyrir að hægt sé að byggja flutningskerfi landsins upp með hagkvæmum hætti til framtíðar d) mikilvægt að tryggja að flutningur raforku geti átt sér stað á sem hagkvæmastan hátt en þó þannig að flutningsleiðir valdi eins litlu raski og hægt er innan skynsamlegra kostnaðarmarka.
	Svar: Vísað er í texta um orkunýtingu þar sem bætt hefur verið við áherslu um flutning raforku og flutningsvirki.
Orkunýting	**Umsagnaraðili:** Guðmundur Hörður Guðmundsson, Landvernd, Náttúrufræðistofnun, Verkfræðingafélag Íslands, Austurlandsdeild 4x4, 4x4, Orkustofnun, Eldvötn, Samorka
	Samantekt athugasemda: a) Af lestri um orkunýtingu má ætla að þjóðgarðurinn muni ekki hafa í för með sér neina aukna vernd náttúrusvæða fyrir orkuöflun og að virkjanir sem Alþingi kann að setja í virkjanaflokk Rammaáætlunar megi reisa innan marka þjóðgarðsins b) Við stofnun þjóðgarðs verður að vera ljóst að uppbygging frekari orkuvinnslu innan þjóðgarðs er andstæð markmiðum þjóðgarðarins og furðar stjórn Landverndar sig á tillögum nefndarinnar sem segja annað c) Ekki er ljóst hvað átt er við með orðalaginu að þróa orkuvinnslusvæði. Ef átt er við t.d. að skipta um túrbínu er hægt að skilja það sem þróun en ef átt er við að stækka virkjun eða bæta við vindorkugarði á virkjanasvæði þá er um allt annað að ræða. Þessi kafli er einfaldlega of óljós. Hér má t.d. nefna til skýringar áratuga deilur um orkunýtingu á Þjórsárverasvæðinu sem vel má flokka sem þróun á eldri virkjunum d) Stofnun þjóðgarðs getur haft ýmis jákvæð áhrif en að sama skapi þarf að tryggja að sjálfbær þróun íslensks samfélags verði ekki hindruð með sömu aðgerð e) finnst það ekki samræma jafnræðisreglu að þjóðgarðurinn fái einn að afla orku af svæðinu f) Óska nánari útskýringa á orkunýtingar áherslu nefndar g) ljóst sé að stofnun þjóðgarðs geti ekki talið að niðurstöður rammaáætlunar hafi ekki gildi innan þjóðgarðsins h) mat Eldvatna að „þróun og viðhald“ virkjana innan marka Hálendisþjóðgarðs megi alls ekki krefjast frekara rasks á landi og náttúru en orðið er i) erfitt að átta sig á því hvað er átt við með því að „málefni orkunýtingar í þjóðgarðinum skuli samræmast áætlunum Alþingis um orkunýtingu og orkudreifingu og tekið verði tillit til þeirra í frumvarpinu

	Svar: Innan þverpólitískrar nefndar um stofnun þjóðgarðs voru uppi ólíkar skoðanir varðandi orkunýtingu - nefnd var sammála um að núverandi orkuvinnslusvæði gætu verið afmörkuð innan þjóðgarðs. Hvað varðar frekari orkunýtingu var nefndin sammála að það væri ekki á hennar færi að ákveða um hana heldur ættu þau málefni að vinnast fram í áætlunum Alþingis um orkunýtingu og flutning raforku.
Orkustefnu	**Umsagnaraðili:** Samorka
	Samantekt athugasemda: lagt áherslu á mikilvægi þess, að áður en ákvarðanir sem fela í sér friðun á stórum hluta landsins verði teknar, þurfi að liggja fyrir niðurstöður í vinnu nefndar um orkustefnu fyrir Ísland
	Svar: Vísað er í svar að ofan um orkunýtingu.
Orkuöryggi	**Umsagnaraðili:** Landsvirkjun
	Samantekt athugasemda: Huga þarf að orkuöryggi til framtíðar.
	Svar: Vísað er í svör um flutning raforku og orkunýtingu.
Rammaáætlun	**Umsagnaraðili:** Verkfræðingafélag Íslands, Samorka, Orkustofnun
	Samantekt athugasemda: a) Rammaáætlun er sá farvegur sem á Íslandi er nýttur til að stýra vernd og nýtingu náttúrusvæða með tilliti til orkuöflunar, og á að taka tillit til þriggja stoða sjálfbærni. Félagið telur ekki rétt að taka fram fyrir hendurnar á því ferli með því að friða orkuauðlindir gagnvart nýtingu sem ekki hafa verið flokkaðar í verndarflokk b) Fyrir liggur að verkefnisstjórn rammaáætlunar á enn langt í land með að ljúka störfum um þá orku-nýtingarkosti sem þegar liggja fyrir. Þá er ljóst að enn eiga orkunýtingarkostir eftir að koma fram, þ.e. hafa ekki verið lagðir fram af Orkustofnun enda ekki lokið rannsókn á mögulegum orkunýtingar-kostum t.d. í vindorku c) Tryggt sé að stofnun þjóðgarðs geti á engan hátt haft gildi framar þeirri vinnu sem þegar hefur verið lagt upp með af hálfu Alþingis um mat einstakra virkjunarkosta á hálendinu
	Svar: Vísað í svar um orkunýtingu.
Rekstraraðilar	**Umsagnaraðili:** Páll Gíslason
	Samantekt athugasemda: Leggur áherslu á að nefna þurfi rekstraraðila í samhengi við svæðisráð og í kafla um þjónustumiðstöðvar.
	Svar: Í umfjöllun um þjónustumiðstöðvar leggur nefnd m.a. áherslu á samstarf við rekstraraðila.
Rekstrarsvæði	**Umsagnaraðili:** Landvernd, Páll Gíslason, Reykjavíkurborg, 4x4, Eldvötn
	Samantekt athugasemda: Í ábendingum er bent á að svæðaskipting veldur því að landfræðilegar heildir skiptast á milli svæðisráða sem getur verið óheppilegt og að horfa eigi frekar til landslagsheilda við skiptingu svæða.
	Svar: Sjá eftirfarandi umfjöllun nefndar úr skýrslu: „Skipting þeirra miðist við landfræðilegar forsendur, reynslu af samvinnu nærliggjandi samfélaga og aðkomu að miðhálendi Íslands öðru fremur. Í ljósi mögulegra breytinga á sveitarfélögum á komandi árum, með sameiningum og breytingum á mörkum þeirra, telur nefndin ekki heppilegt að grundvalla rekstrarsvæði þjóðgarðs á miðhálendinu á núverandi fjölda eða mörkum sveitarfélaga. Sú hugmynd sem kynnt er byggir á því að horfa m.a. til aðkomuleiða, samgangna og landfræðilegra forsendna innan hálendis og við jaðra þess. Þrátt fyrir að hér sé kynnt tillaga að skiptingu í rekstrarsvæði telur nefndin ákjósanlegt að nákvæm skipting í rekstrarsvæði verði útfærð með öðrum hætti en í sérlögum fyrir Hálendisþjóðgarð. Þannig verði gerlegt að færa mörk rekstrarsvæða komi upp aðstæður sem kalli á slíkt, t.d. eftir óskum sveitarfélaga eða með þróun samgangna í framtíð, án þess að til lagabreytingar þurfi að koma.“ Ennfremur í kafla um mörk þjóðgarðsins: „Hvað varðar hugmyndir sem fram hafa komið í samráðsferlinu um að skilgreina mörk þjóðgarðs ekki út frá eignarhaldi eða stjórnsýslumörkum heldur landfræðilegum heildum, þá telur nefndin ýmis fagleg rök hníga að slíkri tilhögun. Á þessu eru hins vegar hagnýtir annmarkar sem gera slíkt erfitt í framkvæmd strax við stofnun þjóðgarðsins, enda ljóst að ef landfræðilegum heildum er fylgt alfarið eru líkur á að mörk þjóðgarðsins muni ná yfir eignarlönd og út fyrir það svæði sem lög um þjóðlendur og landsskipulagsstefna ná yfir. Mikilvægt sé hins vegar að gerlegt verði að færa mörk þjóðgarðsins eftir stofnun hans í samráði við sveitarfélög og nærliggjandi landeigendur sé vilji fyrir slíku hjá þeim sem eiga eða fara með umráð lands

Ríkisjarðir	**Umsagnaraðili:** Landvernd, Náttúruverndarsamtök Austurlands
	Samantekt athugasemda: a) telur skynsamlegra að vísa til hagsmuna þjóðgarðsins frekar en vilja þeirra aðila sem hafa umsjón með ríkisjörðum b) ekkert er til fyrirstöðu að Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og miðhálendisnefnd geri skýlausa kröfu á að allt það land sem eftir stendur óraskað og er í ríkiseigu á austurhálendi Íslands verði í ljósi eignarhalds fellt innan marka þeirrar tillögu sem unnið er að um afmörkun þjóðgarðsins.
	Svar: a) Niðurstaða nefndar var að horfa ætti til vilja þeirra sem hafa umsjón með slíkum jörðum b) eins og kemur fram í texta telur nefndin ekki forsendur á þessum tímapunkti (í texta skýrslu) fyrir því að leggja til að þjóðgarðsmörk nái yfir einstakar ríkisjarðir eða jarðarhluta við jaðra hálendisins.
Samgöngur	**Umsagnaraðili:** Náttúruverndarsamtök Íslands, Landvarðafélag Íslands
	Samantekt athugasemda: a) Vakin er athygli á að umfjöllun vegabætur og samgöngur er of almenn eða óljós b) stjórn Landvarðafélagsins gagnrýnir óljósa greinagerð um samgöngur og samgöngu úrbætur innan þjóðgarðs.
	Svar: Nefnd telur ekki vera forsendur fyrir frekari umfjöllun um vegabætur í skýrslunni. Varðandi samgöngur má benda á umfjöllun um mikilvægi almenningssamgangna hefur verið bætt við í skýrslu eftir ábendingar um að slíkt skorti.
Samráð	**Umsagnaraðili:** Húnavatnshreppur, Sveitafélagið Skagafjörður
	Samantekt athugasemda: a)-b) Ekki hafi verið samráð haft um hvort stofna ætti þjóðgarð
	Svar: Sjá umfjöllun í kaflanum *Verkefni nefndar*
Samstarfssamninga	**Umsagnaraðili:** Bláskógabyggð, Náttúrufræðistofnun
	Samantekt athugasemda: a) Heimamenn munu ekki leggja sömu vinnu og fjármagn í svæðið nema það sé á þeirra forræði eins og það hefur verið b) efnisatriði þessa kafla mjög þröng og mjög óljós um hverjir séu heimamenn og hverjir ekki nema að átt sé við að heimamenn séu eingöngu þeir sem tilheyra ákveðnu sveitarfélagi. Varla er átt við það að heimamenn allra sveitarfélaga sem eiga land að fyrirhuguðum þjóðgarði hafi einhver réttindi umfram aðra landsmenn
	Svar: Sjá aukna umfjöllum um þessi átriði í kaflanum *Áherslur í stjórnunar- verndaráætlun-Samningar/samstarf*
Sérbókun mhl.Skagafjarðar	**Umsagnaraðili:** Álfhildur Leifsdóttir Vinstri hreyfingunni-grænu framboði og óháð
	Samantekt athugasemda: Hálendisþjóðgarður sem er í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar stuðlar að náttúrvernd á einstöku svæði sem geymir fágætan gróður og sérstæðar jarðmyndanir. Leggja þarf áherslu á að unnið verði náið með heimamönnum í öllu ferlinu og hagsmuna heimafólks og sérstaklega bænda gætt í hvívetna.
	Svar: Nefnd vísar í texta sinn um áherslur í lagafrumvarp. Þar eru lagðar áherslur á náttúruvernd, tryggingu hefðbundinna sjálfbærra nytja og víðtæka valddreifingu.
Sérlög	**Umsagnaraðili:** Samtök fyrirtækja í ferðaþjónustu (SAF), Náttúrufræðistofnun, Guðmundur Hörður Guðmundsson
	Samantekt athugasemda: a) Að mati SAF er afar hætt við að afurð setningar enn eins lagabálks um þjóðgarð verði svo hátt flækjustig að næsta átaksverkefni á sviði þjóðgarða verði einkum fólgið samræming og einföldun regluverks. Á heildina litið telja SAF því eðlilegra að ákvæðum um Hálendisþjóðgarð verði komið fyrir þeim frumvarpi til laga um þjóðgarðastofnun b) óljóst er hvernig sérlög um Hálendisþjóðgarð verða fléttuð við lög um náttúruvernd og enn síður hvernig boðuð lög um Þjóðgarðastofnun, sérlög um Hálendisþjóðgarð og lög um náttúruvernd verða fléttuð saman c) Mikilvægt er að Hálendisþjóðgarður heyri undir nýja Þjóðgarðastofnun, verði frumvarpið að lögum

	Svar: a) Nefnd telur mikilvægt að lög um Hálendisþjóðgarð verði sérlög í ljósi umfangs þjóðgarðsins og valdreifingar sem lögð er til a)-c) Varðandi eina stofnun yfir þjóðgörðum er vísað á frumvarp um þjóðgarðastofnun, sem þó fellur utan verksviðs þessarar nefndar.
Skipulagsvald	**Umsagnaraðili:** Húnavatnshreppur, Húnaþing vestra, Bláskógabyggð, Skagafjörður, Borgarbyggð
	Samantekt athugasemda: a)-e) Athugasemdir lúta að því að stofnun þjóðgarðs skerði skipulagsvald. Ekki megi skerða skipulagsvald sveitarfélaga.
	Svar: Sjá svar í töflunni *Verkefni 1-2*, athugasemd: *Skipulagshlutverk sveitarfélaga*
Stjórnskipulag	**Umsagnaraðili:** Landvernd, Náttúrufræðistofnun, Jón G Guðmundson, Reykjavíkurborg, Minjastofnun, 4x4, SAF, Borgarbyggð,
	Samantekt athugasemda: a) vara við því að meirihluti stjórnarmanna komi frá þeim sveitarfélögum sem hafa sveitarfélagsmörk upp á miðhálendið. Um er að ræða þjóðgarð, sem vísar til þjóðarinnar í heild, og því þarf að skipa stjórn í samræmi við það b) getur t.d. talist óeðlilegt að sveitarfélög, meirihluti þjóðarinnar, t.d. á Vestfjörðum, Akureyrarbær, höfuðborgarsvæðið eða á Reykjanesi eigi engan fulltrúa í stjórn stærstu þjóðlendu landsins nema að einstaklingar frá þessum svæðum séu hluti af félagasamtökum c) Þetta á að vera ÞJÓÐ-garður en er í raun smákóngagarður. ("Að meirihluti stjórnarmanna séu fulltrúar sveitarfélaga sem hafa sveitarfélagamörk upp á miðhálendið.") d) Aðkoma annarra sveitarfélaga en þeirra sem eiga mörk inn á miðhálendið. Ekki óeðlilegt að fulltrúar þeirra eigi aðkomu að ákvarðanatöku sem varðar Hálendisþjóðgarð í ljósi þess að svæðið er sameign allrar þjóðarinnar e) telur að fara þurfi varlega í að fyrst og fremst séu settir sveitarstjórnarmenn og fulltrúar hagsmunasamtaka á sviði náttúruverndar og ferðamála í ráð og stjórn. Með þessu er hætta á að verið sé að færa ákvörðunarvaldið frá fagaðilum yfir í svæðis- og jafnvel hagsmunapólitík. f) Svæðisráð – fulltrúi ferðamálasamtaka kemur úr röðum heimamanna – er þetta ekki of þröngt þegar kemur að ferðaþjónustu og getur leitt til þess að hagsmunir fjöldans verði fyrir bý? Gagnrýna að meirihluti stjórnar sé skipaður fulltrúum sveitarfélaga sem hafa mörk upp á miðhálendið – þar sem þeir séu með lítið hlutfall landsmanna á bakvið sig en fái mikið vald. g) leggja til að í stað ferðamálasamtaka á viðkomandi svæði verði SAF og markaðsstofum landshlutanna í sameiningu tryggt tækifæri til að tilnefna fulltrúa í svæðisráðin h) Stjórn fyrirhugaðs svæðisráðs fyrir þann hluta Hálendisþjóðgarðs sem tengist Borgarbyggð verði alfarið í höndum sveitarstjórnar Borgarbyggðar
	Svar: a)-h) Tillaga nefndar hefur gengið út frá þeirri lagalegu skipan sem er í lögum með stjórnsýslu sveitarfélaga og skipulagi lands. Skipulagshlutverk og mörk sveitarfélaga eru með þeim hætti sem fyrir liggur. Það stjórnkerfi sem nefndin leggur til byggir á þessum forsendum ásamt því að skilgreina með skýrum hætti valddreifingu, þ.m.t. beina aðkomu hagaðila að umdæmisráðum og stjórn
Víðerni	**Umsagnaraðili:** Ungir umhverfissinnar, Guðmundur Hörður Guðmundson, Landvernd, Eldvötn, Slóðavinir.
	Samantekt athugasemda: a)-d) Lagt til að markmið um vernd víðerna verði bætt við áherslur nefndar um markmið í lagafrumvarp e) Ef tilgangurinn með hálendisþjóðgarði er stækkun víðerna og skilgreining á víðernum svo þröng að hún muni síðan úthýsa vélknúinni umferð á leiðum sem löng hefð er fyrir því að ferðast eftir, er ekki hægt að styðja slíkan þjóðgarð
	Svar: a)-d) Vísað er í kaflann um *Áherslur í stjórnunar- og verndaráætun*. Þar kemur fram að nefndin telur að verndarmarkmið þjóðgarðs á miðhálendinu skuli snúa sérstaklega að vernd og viðhaldi lítt snortinna víðerna e) Nefnd ræðir ekki um stækkun víðerna í skýrslunni, heldur nefnir að verndarmarkmið skuli snúa sérstaklega að vernd þeirra þar sem þau eru til staðar.
Þjónustumiðstöðvar	**Umsagnaraðili:** Landvernd, Náttúrufræðistofnun, 4x4
	Samantekt athugasemda: a) varar við því að staðsetning á þjóðgarðsmiðstöðum fyrir hvert og eitt svæði verði í höndum svæðisráðs b) ekki eigi að ákveða fyrirfram að ákvörðun af þessu tagi sé í alfarið í höndum svæðisráðs án þess að um leið séu settar ákveðnar skorður c) telja óþarfa að tryggt verði sérstaklega að miðstöðvar sem þegar hefur verið mörkuð stefna um að byggja upp í Vatnajökulsþjóðgarði verði kláraðar

	Svar: a)-b) Nefnd telur mikilvægt að útfærsla verði í höndum umdæmisráða. Horfa þarf til ýmissa þátta þegar slík útfærsla fer fram og nefndin telur að slíkt verði haft að leiðarljósi meðal umdæmisráða c) Nefnd telur mikilvægt að þær verði kláraðar. Um er að ræða miðstöðvar sem gagnast myndu Hálendisþjóðgarði á sama hátt og þær munu gagnast Vatnajökulsþjóðgarði. Tekið er fram í texta að útfærsla og markmið geti tekið breytingum m.t.t. markmiða með stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands
Þolmörk	**Umsagnaraðili:** Náttúruverndarsamtök Íslands
	Samantekt athugasemda: Æskilegt er að kannað verði hver sé æskilegur hámarksfjöldi ferðamanna innan þjóðgarðsins.
	Svar: Nefnd vísar til þeirra vinnu sem framundan er ef til stofnunar þjóðgarðs kemur. T.d. væri hægt að kanna hvort slík rannsókn gæti farið fram í tengslum við vinnu við stjórnunar- og verndaráætlun.

Viðauki II - Fundir og samráð

Samráðs- og kynningarfundir nefndar

2018: Tíu fundir, fimm fundir með sveitastjórnarfulltrúum og strax í kjölfarið fimm opnir íbúafundir.

Fundirnir voru auglýstir í Ríkisútvarpinu, á heimasíðu nefndar, á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og beiðni var send á sveitarfélögin að þau auglýstu fundina á sínum vefsíðum.

16. ágúst kl. 10:30-11:30 í félagsheimilinu Hvoli á Hvolsvelli. Boðuð sveitarfélög: Rangárþing ytra, Rangárþing eystra, Ásahreppur, Mýrdalshreppur og Skaftárhreppur). **12:00-13:30** Opinn íbúafundur.

17. ágúst kl. 10:30-11:30 í Breiðumýri í Þingeyjarsveit. Boðuð sveitarfélög: Þingeyjarsveit, Eyjafjarðarsveit, Norðurþings og Skútustaðahreppur. **13:00-14:30** Opinn íbúafundur.

20. ágúst kl. 15:30-16:30 í félagsheimilinu á Hvammstanga. Boðuð sveitarfélög: Húnaþing vestra, Húnavatnshreppur, Borgarbyggð, Akrahreppur og Sveitarfélagið Skagafjörður. **17:00-18:30** Opinn íbúafundur

22. ágúst kl. 15:30-16:30 á Hótel Héraði Egilsstöðum. Boðuð sveitarfélög: Fljótsdalshérað, Fljótsdalshreppur, Djúpavogshreppur og Hornafjörður. **17:00-18:30** Opinn íbúafundur

27.ágúst kl. 15:30-16:30 í félagsheimilinu Árnesi í Skeiða- og Gnúpverjahreppi. Boðuð sveitarfélög: Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Bláskógabyggð, Hrunamannahreppur, Flóahreppur og Grímsnes- og Grafningshreppur. **17:00-18:30** Opinn íbúafundur

2019: Átta fundir. Fundað með sveitarfélögum og hagaðilum. Beiðni var send til sveitarfélaga að boða þá hagaðila sem þau kysu til fundarins. Fundarpunktar af fundum voru sendir sveitarfélögum til yfirlestrar áður en þeir voru birtir á heimasíðu nefndarinnar.

8. janúar 2019, Skaftafelli kl. 13:00 Með fulltrúum Skaftárhrepps, Mýrdalshrepps og Hornafjarðar.

9. janúar 2019, Egilsstöðum kl. 10:30 Með fulltrúum Djúpavogshrepps, Fljótsdalshrepps og Fljótsdalshéraðs.

9. janúar 2019, Laugum kl. 16:00 Með fulltrúum Þingeyjasveitar, Skútustaðahrepps og Norðurþings.

10. janúar 2019, Hvammstanga kl. 10:15 Með fulltrúum Húnaþings vestra, Húnavatnshrepps og Borgarbyggðar.

11. janúar 2019, Laugalandi kl. 10:00 Með fulltrúum Ásahrepps, Rangárþings ytra og Rangárþings eystra.

14. janúar 2019, Sauðárkróki kl. 13:00 Með fulltrúum Eyjafjarðarsveitar, Akrahrepps, Sveitarfélagsins Skagafjarðar.

17. janúar 2019, Selfossi kl. 13:00 Með fulltrúum Árborgar, Flóahrepps, Skeiða og Gnúpverjahrepps.

22. janúar 2019, Selfossi kl. 14:00 Með fulltrúum Bláskógabyggðar, Hrunamannahrepps, Grímsnes og Grafningshrepps.

12. ágúst 2019, Logalandi Borgarbyggð kl. 20:00 Með fulltrúum Borgarbyggðar, Húnavatnshrepps og Húnaþings vestra.

Fundir í Reykjavík. Boðað var til þriggja funda í Reykjavík: **4. júní 2018, 4. desember 2018, 20. maí 2019**

Þá fór nefndin í vettvangsferð í Veiðivötn á sunnanverðu miðhálendinu í ágúst 2019 og kynnti sér starfsemina á svæðinu.

Auk ofangreindra funda tóku formaður og/eða verkefnastjóri nefndarinnar þátt í fleiri fundum um verkefnið eftir því sem tök voru á með ýmsum hagaðilum að beiðni þeirra, þ.m.t. sveitarfélögum, landshlutasamtökum sveitarfélaga og félagasamtökum.

HEIMILDIR

Alþingi. (1998). Lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Alþingi.

Alþingi. (1998). Lög um þjóðlendur nr. 58/1998.

Alþingi. (2012). Lög um menningarminjar nr. 80/2012.

Alþingi. (2013). Lög um náttúruvernd nr. 60/2013.

Alþingi. (2016). *Landsskipulagsstefna 2015-2026.* Sótt frá www.landsskipulag.is

Alþingi. (2018). Lög um landgræðslu nr. 155/2018.

Alþingi. (2019). *Tillaga til þingsályktunar um fimm ára samgönguáætlun.*

ALTA. (2018). *Hlutverk og verndarflokkar þjóðgarða. Greinargerð unnin fyrir þverpólítíska nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands. .*

Björn Barkarson. (2003). Nýting afrétta á miðhálendi Íslands. Landgræðsla ríkisins.

Capacent. (2018). *Vatnajökulsþjóðgarður. Rekstrar- og stjórnsýsluúttekt*

Forsætisráðuneytið. (Ágúst 2019). *Yfirlitskort yfir þjóðlendur* . Sótt frá www.obyggdanefnd.is

Hagfræðistofnun Íslands. (2018). Áhrif friðlýstra svæða á framleiðslu og atvinnu í næsta umhverfi. Skýrsla nr. C18:08.

Nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands. (2018-2019). *Fundargerðir nefndarfunda.* Sótt frá Heimasíða þverpólitískrar nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands: https://www.stjornarradid.is/verkefni/umhverfi-og-natturuvernd/natturuvernd/thjodgardar-og-fridlyst-svaedi/nefnd-um-stofnun-midhalendisthjodgards/

Obyggðanefnd. (2019). *Yfirlitskort yfir þjóðendur á svæðum 1-9B samkvæmt úrskurðum óbyggðanefndar og niðurstöðum dómstóla.*

Ríkisendurskoðun. (2019). *Vatnajökulsþjóðgarður. Skýrsla til Alþingis október 2019.*

Sif Guðjónsdóttir. (2005). Megindrættir í þjóðlendumálum 1998-2005. *Tímarit lögfræðinga, 55*, 509.

Skipulagsstofnun. (2018). Mannvirki á Miðhálendinu - Framfylgdarverkefni Landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. (2017). *Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands.* Stjórnarráð Íslands.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. (2017). *Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands - lokaskýrsla nefndar.*

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. (September 2019). Upplýsingar frá skrifstofu fjármála og rekstrar. Svör við fyrirspurn nefndar um rekstrarkostnað friðlýstra svæða á miðhálendinu. .

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. (2019). Upplýsingar um Landsáætlun um uppbyggingu innviða frá sérfræðingum ráðuneytisins.

Umhverfisráðuneytið. (2011). *Náttúrvernd. Hvítbók um lögggjöf til verndar náttúru Íslands.* .

Vatnajökulsþjóðgarður. (2019). *Ársreikningur 2018.*

Vegagerðin. (2018). *Heimasíða Vegagerðarinnar.* Sótt Nóvember 2019 frá www.vegagerdin.is: http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/vegflokkar_kort_2018/$file/Vegflokkar_2018_kort.pdf

Vegagerðin. (2019). *Bréf Vegagerðarinnar til þverpólitískrar nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands.*

Reykjavík, 3. desember 2019

Óli Halldórsson, formaður nefndarinnar

Bergþór Ólason
Miðflokkurinn

Dagbjört Jónsdóttir
Samband íslenskra sveitarfélaga

Guðmundur Andri Thorsson
Samfylkingin

Halldóra Mogensen
Píratar

Hanna Katrín Friðriksson
Viðreisn

Inga Sæland
Flokkur fólksins

Margrét Hallgrímsdóttir
f.h. forsætisráðuneytis

Líneik Anna Sævarsdóttir
Framsóknarflokkurinn

Valtýr Valtýsson
Samband íslenskra sveitarfélaga

Vilhjálmur Árnason
Sjálfstæðisflokkur

Steingrímur J. Sigfússon

Viðtakandi: **Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis**
Sendandi: **Skrifstofa landgæða, UAR**
Dagsetning: **2. mars 2021**

Efni: Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð – skipulagsmál

Almennt um skipulagsábyrgð sveitarfélaga.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 annast sveitarstjórnir gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Sveitarstjórnir fjalla um leyfisumsóknir og veita framkvæmdaleyfi og hafa eftirlit með framkvæmd skipulagsáætlana og leyfisskyldum framkvæmdum. Þá segir í 1. mgr. 12. gr. sömu laga að skipulagsskylda nái lands og hafs innan marka sveitarfélaga.

Í frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð miðast afmörkun þjóðgarðsins við þjóðlendumörk innan miðhálendislínu auk þeirra landsvæða á hálendinu og nágrenni þess sem þegar eru friðlýst.

Um þjóðlendur er fjallað í lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun eignarmarka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Þjóðlenda er í 1. gr. skilgreind sem landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kynni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi. Þá segir í 2. gr. laganna að íslenska ríkið sé eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti.

Í 2. mgr. 3. gr. þjóðlendulaganna segir að leyfi ráðherra þurfi til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi og vindorku innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Í 3. mgr. segir svo að til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu að öðru leyti þurfi leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Sé nýting hins vegar heimiluð til lengri tíma en eins árs þarf jafnframt samþykki ráðherra.

Af ákvæðum laga leiðir að grundvallarmunur er á skipulagsábyrgð sveitarfélaga á eignarlandi annars vegar og þjóðlendu hins vegar. Skipulagsáætlanir sveitarfélaga innan þjóðlendu þurfa eðli málsins samkvæmt ávallt að fá samþykki forsætisráðherra en slíkt á ekki við um skipulagsáætlanir á eignarlandi.

Stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs.

Í 14. gr. frumvarpsins segir að vinna skuli stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn og er áætlunin meginstjórntæki hans. Áætlunin er ekki bindandi fyrir skipulagsáætlanir sveitarfélaga, eins og er í gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, en með tilkomu þjóðgarðsins geta sveitarfélög ekki skipulagt framkvæmdir innan marka Hálendisþjóðgarðs sem ganga gegn ákvæðum laga um þjóðgarðinn.

Tillögur að gerð stjórnunar- og verndaráætlunar koma frá umdæmisráðum og mikilvægt er að hafa í huga að meirihluti umdæmisráða er skipaður kjörnum fulltrúum sveitarfélaga eða framkvæmdastjóra sveitarfélagsins á svæði viðkomandi umdæmisráðs. Hvert sveitarfélag á sinn fulltrúa í umdæmisráði og með því skapast tenging á milli gerðar stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir viðkomandi umdæmi annars vegar og skipulagsgerð sveitarfélaganna hins vegar. Mikilvægt er að hafa í huga að þessi tenging er grundvallaratriði þegar kemur að stefnumótun innan marka þjóðgarðsins. Þannig er komið á samvinnu og samtali á milli umdæmisráða og sveitarfélaga við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar og reynt að tryggja að sú áætlun samræmist skipulagsáætlunum sveitarfélaganna.

Í 6. ákvæði til bráðabirgða við frumvarpið segir að ákvæði laganna skuli ekki hafa áhrif á gildi þeirra skipulagsáætlana sem settar hafa verið fyrir landsvæði innan Hálendisþjóðgarðs fyrir gildistöku laganna. Þá segir í 7. ákvæði til bráðabirgða að við vinnslu fyrstu stjórnunar- og verndaráætlunarinnar fyrir þjóðgarðinn skuli stjórn líta til gildandi skipulagsáætlana á viðkomandi svæðum og annarra áætlana stjórnvalda eftir því sem við á, svo framarlega sem slíkar áætlanir ganga ekki gegn markmiðum þjóðgarðsins skv. 3. gr.

Viðtakandi: **Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis**
Sendandi: **Skrifstofa landgæða, UAR**
Dagsetning: **2. mars 2021**

Efni: Hvað næst með Hálendisþjóðgarði?

Hálendi Íslands nýtur ekki sérstakrar verndar umfram þau almennu ákvæði náttúruverndarlaga sem gilda um svæði sem ekki eru þegar friðlýst. Miðhálendið þykir einstakt af náttúrunnar hendi og innan þess er fjöldi náttúru- og menningarminja og svæða sem njóta verndar að einhverju leyti.

Með Hálendisþjóðgarði verður það sérstakt markmið að vernda náttúru og sögu svæðisins, svo sem landslag, víðerni, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar og tryggja tilvist heildstæðra vistkerfa og náttúrulegra ferla. Þá er jafnframt sérstakt markmið að auðvelda aðgengi að þjóðgarðinum og stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar auk þess að stuðla að rannsóknum og fræðslu um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans. Önnur markmið með stofnun þjóðgarðsins koma fram í 3. gr. frumvarpsins. Þá verða allar framkvæmdir innan þjóðgarðsins óheimilar nema þær samrýmist verndarmarkmiðum hans.

Stefnumótun fyrir allt svæðið verður samræmt með tilkomu umdæmisráða og stjórnar, en í dag eru það fyrst og fremst hvert og eitt sveitarfélag, í samskiptum við forsætisráðuneytið, sem hefur með þjóðlendur innan sinna marka að segja. Með stofnun Hálendisþjóðgarðs og því stjórnfyrirkomulagi sem komið verður á með honum næst heildstæð stefnumótun sem gerir ráð fyrir verndun svæðisins til framtíðar. Þá gerir stjórnfyrirkomulagið ráð fyrir aðkomu hagaðila að stýringu og stefnumótun þjóðlenda innan miðhálendisins en ekki eingöngu sveitastjórna og forsætisráðuneytisins. Með aðkomu ólíkra hópa nytjaréttarhafa, hagsmunaaðila og annarra að ákvörðunartöku um svæðið er möguleiki að ná betri og víðtækari sátt um vernd og nýtingu svæðisins.

Viðtakandi: **Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis**
Sendandi: **Skrifstofa landgæða, UAR**
Dagsetning: **2. mars 2021**

Efni: Samanburður á áherslum þverpólitísku nefndarinnar og frumvarps um Hálendisþjóðgarð

Lokakafli skýrslu þverpólitískrar nefndar um stofnun Hálendisþjóðgarðs fjallar um þau áhersluatriði sem nefndin taldi mikilvægt að yrðu lögð til grundvallar við útfærslu texta í köflum lagafrumvarpsins.

Í þessu skjali er að finna samanburð á lagafrumvarpinu (rauður texti) og þeim áhersluatriðum (svartur texti) sem tiltekin eru í skýrslunni.

Áherslur þverpólitískrar nefndar eru hér settar fram orðrétt eins og þær koma fyrir í skýrslu hennar (bls. 48-54):

https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%c3%bdrsla%20H%c3%a1lendis%c3%bej%c3%b3%c3%b0gar%c3%b0ur.pdf

Mörk –

Áherslur nefndar: Að mörk miðist við þjóðlendur á miðhálendinu auk þegar friðlýstra landsvæða á miðhálendinu.

Frumvarp: skulu mörk þjóðgarðsins að lágmarki miðast við þjóðlendumörk innan miðhálendislínu auk þeirra landsvæða á hálendinu og nágrenni þess sem þegar eru friðlýst við gildistöku laga þessara.

Áherslur nefndar: Nefndin leggur ekki til að þjóðgarður nái inn á eignarlönd en telur mikilvægt að landeigendur sem það kjósa geti óskað eftir því að jarðir þeirra að hluta eða öllu leyti verði innan þjóðgarðs.

Frumvarp: Þá er ráðherra heimilt með reglugerð að ákveða stækkun Hálendisþjóðgarðs og friðlýsa landsvæði utan þess landsvæðis sem tilgreint er í 1. málsl. enda liggi fyrir samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarstjórnar

Áherslur nefndar: Nefndin leggur til að ríkisjarðir geti fallið að hluta eða öllu leyti innan þjóðgarðsmarka, kjósi þeir aðilar sem fara með umsjón lands fyrir hönd ríkisins að leggja það til.

Sjá að ofan.

Markmið –

Áherslur nefndar:

- Vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
- Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu þjóðgarðsins.
- Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúru- og menningarminjar hans spillist.

- Stuðla að því að almenningur geti stundað heilnæma útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.
- Stuðla að rannsóknum og fræðslu um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans.
- Leitast við að efla samfélög og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar á gæðum svæðisins.
- Vera vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar.
- Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.
- Varðveita þjóðlendur í þjóðgarði og viðhalda virði þeirra í náttúrufarslegu og menningarlegu tilliti sem sameiginlegrar eignar íslensku þjóðarinnar.
- Stuðla að samvinnu og samstarfi við starf félaga og sjálfboðaliða um málefni landsvæðisins.

Frumvarp (markmið tekin orðrétt upp úr skýrslu nefndar):

1. Vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, víðerni, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar og tryggja tilvist heildstæðra vistkerfa og náttúrulegra ferla.
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningar og sögu þjóðgarðsins.
3. Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.
4. Stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.
5. 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 á gæðum svæðisins.
6. Þjóðgarðurinn verði vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar.
7. Stuðla að rannsóknum og fræðslu um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans.
8. Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.
9. Varðveita þjóðlendur í þjóðgarði og viðhalda virði þeirra í náttúrufarslegu og menningarlegu tilliti.
10. Stuðla að samvinnu og samstarfi við félög og sjálfboðaliða um málefni landsvæðisins.

Stjórnskipulag -

Stjórnskipulag þjóðgarðsins byggi á dreifðri stjórnun með skilgreindum rekstrarsvæðum þar sem umdæmisráð marki stefnu og fari með umsjón hvers rekstrarsvæðis, þ.m.t. meginákvarðanir um landnýtingu í stjórnar- og verndaráætlun. Stjórn verði yfir Hálendisþjóðgarði sem fari með stefnumörkun í málefnum hans í heild og staðfesti áætlanir og ákvarðanir umdæmisráða. Á hverju svæði starfi þjóðgarðsverðir með umdæmisráðum og fari með daglegan rekstur. Forstjóri og eða stofnun sem fer með þjónustu/rekstur friðlýstra svæða fer svo með daglegan rekstur þjóðgarðsins í heild og vinnur eftir stefnumörkun, áætlunum og ákvörðunum umdæmisráða og stjórnar.

Áherslur nefndar: Að þjóðgarðurinn verði sjálfstæð eining.

Hálendisþjóðgarður verður sjálfstæð stofnun skv. frumvarpinu

Áherslur nefndar: Að þjóðgarðurinn skiptist í rekstrarsvæði þar sem umdæmisráð fari með svæðisbundna stefnumörkun, umsjón og rekstur.

Hlutverk umdæmisráða skv. frumvarpi:

1. Hafa umsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði þjóðgarðsins og gæta að samræmi áætlunarinnar við áætlanir annarra rekstrarsvæða.
2. Vera forstjóra, þjóðgarðsverði og stjórn til ráðgjafar um málefni náttúruverndar á rekstrarsvæðinu í samræmi við nánari ákvæði reglugerðar sem ráðherra skal setja.
3. Veita umsögn um drög að atvinnustefnu þjóðgarðsins sem og önnur málefni sem ástæða þykir til að bera undir umdæmisráð.
4. Gera tillögu til stjórnar að ársáætlun fyrir það rekstrarsvæði þjóðgarðsins sem tilheyrir viðkomandi umdæmi innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður hverju sinni samkvæmt tillögu stjórnar.
5. Eiga samstarf við stofnanir, sveitarfélög, landeigendur og hagsmunaaðila um málefni rekstrarsvæðisins og fá slíka aðila til ráðgjafar við töku stefnumarkandi ákvarðana eftir því sem við á.
6. Fjalla um umsóknir um leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan rekstrarsvæðisins skv. 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.
7. Koma að undirbúningi samninga um atvinnutengda starfsemi á rekstrarsvæðinu, sbr. 20. gr., og eiga samstarf við þá aðila sem reka slíka starfsemi innan þjóðgarðs.

Áherslur nefndar: Að rekstrarsvæði verði sex og mörk svæðanna verði skilgreind út frá landfræðilegum forsendum, reynslu af samvinnu sveitarfélaga og aðkomu að hálendi Íslands.

ATH. Samsetning rekstrarsvæða er breytt frá því í skýrslu nefndar. Breyting á samsetningu átti sér stað eftir samráðsfundi með sveitarfélögum í ágúst/september 2020.

Tillögur að mörkum rekstrarsvæða voru unnar í samstarfi við sveitarfélögin sem um ræðir. Svæðin eru:

1. Grímsnes- og Grafningshreppur, Bláskógabyggð, Hrunamannahreppur, Skeið- og Gnúpverjahreppur.
2. Eyjafjarðarsveit, Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur, Norðurþing.
3. Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Ásahreppur.
4. Borgarbyggð, Húnaþing vestra, Húnavatnshreppur, Skagafjörður, Akrahreppur.
5. Hornafjörður
6. Fljótsdalshreppur og Fljótsdalshérað



Við setningu reglugerðar verður farið eftir þessum tillögum.

Áherslur nefndar: Að fulltrúar sveitarfélaga í umdæmisráði komi úr hópi sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélaga. Eigi sama sveitarfélag fleiri en einn fulltrúa í umdæmisráði þarf einungis einn fulltrúi þess að koma úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélagsins.

Frumvarp: Fimm fulltrúar, tilnefndir sameiginlega af sveitarfélögum á svæði viðkomandi umdæmisráðs úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélaganna, sbr. 5. mgr. Eigi sama sveitarfélag fleiri en einn fulltrúa í umdæmisráði þarf einungis einn fulltrúi þess að koma úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélagsins.

Áherslur nefndar: Að formenn umdæmisráða verði valdir úr hópi fulltrúa sveitarfélaga í ráðinu og sitji þeir einnig í stjórn þjóðgarðsins.

Frumvarp: Umdæmisráð kýs sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarfélaga.

Frumvarp: [í stjórn:] Sex fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins.

Áherslur nefndar: Að í umdæmisráðum sitji einnig fulltrúar bænda/nytjaréttarhafa, útivistarsamtaka, umhverfisverndarsamtaka og ferðamálasamtaka á viðkomandi svæði.

Frumvarp: Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: útivistarsamtökum, umhverfisverndarsamtökum og Bændasamtökum Íslands, tilnefndur úr hópi nytjaréttarhafa á viðkomandi rekstrarsvæði, og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins og Samtökum ferðaþjónustunnar.

Áherslur nefndar: Að þjóðgarðsverðir stýri daglegum rekstri rekstrarsvæða og hafi skilgreind hlutverk í vinnu fyrir umdæmisráðin og með þeim.

Fumvarp: Þjóðgarðsvörður annast daglegan rekstur og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í samráði við umdæmisráð og forstjóra og samkvæmt starfslýsingu sem forstjóri setur honum.

Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart forstjóra.
Þjóðgarðsvörður framfylgir innan viðkomandi svæðis ákvörðunum sem teknar eru af forstjóra og stjórn þjóðgarðsins og stefnumótun sem samþykkt hefur verið innan þjóðgarðsins.
Þjóðgarðsverðir vinna með umdæmisráðum, undirbúa og sitja fundi þeirra og hafa tillögurétt á fundum.

Áherslur nefndar: Að þjóðgarðurinn hafi stjórn sem samræmi og staðfesti stefnumörkun sem unnin er af umdæmisráðunum.

Frumvarp:
Helstu verkefni stjórnar eru að:

1. Móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við 3. gr.
2. Hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun, reglugerð fyrir þjóðgarðinn og atvinnustefnu.
3. Samþykkja tillögu að ársáætlun um rekstur þjóðgarðsins og rekstrarsvæða í samræmi við fjárveitingar.
4. Samræma starfsemi rekstrarsvæða þjóðgarðsins.
5. Hafa eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins, stjórnunar- og verndaráætlunar og atvinnustefnu.

Áherslur nefndar: Að meirihluti stjórnarmanna séu fulltrúar sveitarfélaga sem hafa sveitarfélagamörk upp á miðhálendið.

Skv. frumvarpi er stjórn skipuð 11 aðilum. Sex þeirra eru fulltrúar sveitarfélaga og þar með í meiri hluta.

Áherslur nefndar: Að í stjórn sitji fulltrúar bænda/nytjaréttarhafa, útivistarsamtaka, umhverfis-verndarsamtaka og ferðamálasamtaka.

Frumvarp: Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: útivistarsamtökum, umhverfisverndarsamtökum, Bændasamtökum Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins og Samtökum ferðaþjónustunnar.

Áherslur nefndar: Að forstjóri framfylgi stefnu og áætlunum sem stjórn hefur samþykkt og fer með daglegan rekstur þjóðgarðsins í heild.

Frumvarp:

Forstjóri ber ábyrgð á stjórnun og rekstri Hálendisþjóðgarðs gagnvart ráðherra og annast daglegan rekstur stofnunarinnar. Forstjóri ber ábyrgð á:

a. að stofnunin starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli,
b. fjárreiðum stofnunarinnar og reikningshaldi, að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við ársáætlun, að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárveitingar og gerð ársáætlunar fyrir stofnunina að fenginni tillögu stjórnar og
c. yfirstjórn starfsmannamála.

Forstjóri skal tryggja að stjórn Hálendisþjóðgarðs og umdæmisráð hafi nægar upplýsingar til að undirbúa og leggja fram tillögur að ársáætlun, sbr. 3. tölul. 9. gr. Þá skal forstjóri tryggja fullnægjandi upplýsingagjöf að öðru leyti til stjórnar og umdæmisráða við undirbúning ákvarðana þannig að þeim sé unnt að uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögum þessum.

Hálendisþjóðgarður setur verklagsreglur um upplýsingagjöf og undirbúning funda stjórnar og umdæmisráða.

Hefðbundnar nytjar –
Áherslur nefndar:

- Að hefðbundnar nytjar geti þróast með eðlilegum hætti og um þær verði sérstaklega fjallað í lagatexta.
- Að sjálfbær* búfjárbeit verði rétthöfum áfram heimil.
- Að sjálfbær* fuglaveiði verði rétthöfum áfram heimil.
- Að sjálfbær* hreindýraveiði verði rétthöfum áfram heimil.
- Að sjálfbær* veiði í ám og vötnum verði rétthöfum áfram heimil.
- Að fjallað verði sérstaklega um umferð sem heimil er vegna slíkrar nýtingar í stjórnunar- og verndaráætlun, sem umdæmisráð vinnur.

*Varðandi sjálfbærnimat þessara nytja verði miðað við gildandi löggjöf á viðkomandi sviði.

Frumvarp:

Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, 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.

Orkunýting –

Áherslur nefndar: Að heimilt verði að starfrækja innan Hálendisþjóðgarðs þær virkjanir og flutningsvirki raforku sem eru í rekstri við stofnun hans.

Þessari áherslu nefndar hefur verið breytt að hluta eftir samráð um drög að frumvarpinu. Í samráðsferlinu kom krafa frá Landsvirkjun og náttúruverndarfélögum um að þau virkjanasvæði sem er að finna innan miðhálendislínu yrðu ekki hluti af þjóðgarðinum sjálfum. Þær virkjanir og háspennulínur sem eru í rekstri við stofnun þjóðgarðs verða því á svokölluðum jaðarsvæðum og teljast ekki hluti þjóðgarðsins.

Áherslur nefndar: Að hægt verði að viðhalda og þróa núverandi orkuvinnslusvæði og flutningsvirki raforku innan þjóðgarðs.

Frumvarp: Heimilt verður að gera breytingar á þeim virkjunum og háspennulínum sem eru í rekstri við stofnun þjóðgarðs, t.d. með breytingu og endurnýjun á búnaði og mannvirkjum, vegna viðhalds og/eða til að auka afköst þeirra og bæta skilvirkni.

Áherslur nefndar: Að málefni orkunýtingar í þjóðgarði skuli samræmast áætlunum Alþingis um orkunýtingu og flutning raforku og tekið verði tillit til þeirra í frumvarpinu.

Frumvarpið mun samræmast niðurstöðum úr 3.áfanga rammaáætlunar. Þ.e. nýjar virkjanir má starfrækja á jaðarsvæðum Hálendisþjóðgarðs hafi hin nýja virkjun verið skilgreind í orkunýtingarflokki í 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar sem samþykkt hefur verið á Alþingi á grundvelli laga um verndar- og orkunýtingaráætlun og að undangengnu mati á umhverfisáhrifum framkvæmdanna. Verkefnisstjórn rammaáætlunar er jafnframt heimilt að leggja mat á þá virkjanakosti innan Hálendisþjóðgarðs sem skilgreindir hafa verið í biðflokki 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt lögum um verndar- og

orkunýtingaráætlun. Við matið skal verkefnisstjórn að auki hafa til hliðsjónar hvort virkjunarkostur yrði á jaðarsvæði þjóðgarðs, markmiðsákvæði 3. gr. frumvarpsins um markmið Hálendisþjóðgarðs og þess hvort um raskað svæði er að ræða. Ef virkjunarkostur er að undangengnu mati fluttur í orkunýtingarflokk úr biðflokki er heimilt að gera ráð fyrir viðkomandi virkjun á jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs enda hafi verndar- og orkunýtingaráætlun með breyttri flokkun virkjunarkostsins verið samþykkt á Alþingi í samræmi við ákvæði laga um orkunýtingar- og verndaráætlun.

Frumvarp: Nýjar háspennulínur í lofti verða ekki leyfðar innan Hálendisþjóðgarðs.

Áherslur nefndar: Að orkuöflun vegna þjónustu og reksturs þjóðgarðsins verði leyfð.

Frumvarp: Heimilt er að starfrækja virkjanir innan marka Hálendisþjóðgarðs til sjálfsþurftar fyrir starfsemi í þjóðgarðinum enda samræmist þær verndarmarkmiðum þjóðgarðsins.

Þjónustumiðstöðvar –

Ath. Drög liggja fyrir að greiningu á staðsetningum og mögulegu húsnæði fyrir þjónustumiðstöðvar. Greiningin var unnin í samvinnu við sveitarfélög sem eiga skipulagsmörk innan Hálendisþjóðgarðs. Um var að ræða fundi með sveitarfélögunum þar sem staðsetningar mögulegra miðstöðva, bæði á hálendi og láglendi var rædd og óskað eftir tillögum sveitarfélaganna að staðsetningum. Einnig komu sveitarfélögin með tillögur að mögulegu húsnæði fyrir slíkar stöðvar. Bæði er um að ræða húsnæði þar sem nú er rekin árstíðabundin þjónusta (m.a. í hálendismiðstöðvum sem fyrir eru á miðhálendinu og skilgreindar hafa verið í Landsskipulagsstefnu) og einnig tillögur að aðstöðu í húsnæði á láglendi sem stendur autt eða þar sem landrými er til staðar.

Í frumvarpi kemur eftirfarandi fram: Þjónusta við gesti þjóðgarðsins og upplýsingar eru veittar á meginstarfsstöðvum Hálendisþjóðgarðs og skal a.m.k. ein meginstarfsstöð rekin fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins.

Í greinargerð frumvarpsins er svo fjallað um neðangreindar áherslu nefndar.

Að stefnt verði að uppbyggingu og rekstri þjónustumiðstöðva á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins.

- Þjónustumiðstöðvar þjóðgarðsins verði miðaðar við ólíkar aðstæður og byggðar á sérkennum hvers svæðis.
- Viðameiri þjónusta/þjónustumiðstöðvar verði almennt við meginleiðir, í flestum tilvikum utan þjóðgarðsmarka á láglendi. Þessar viðameiri miðstöðvar verði hugsaðar sem starfsstöðvar þjóðgarðsins fyrir faglega starfsemi. Jafnframt verði gert ráð fyrir uppbyggingu atvinnulífs við þær með tilheyrandi samvinnu við sveitarfélög um skipulag slíkra svæða.
- Aðrar þjónustumiðstöðvar (minni) verði útfærðar með hliðsjón af þeim innviðum og meginleiðum sem þegar liggja fyrir við stofnun þjóðgarðsins, m.a. í samstarfi við sveitarfélög, fyrirtæki, félög og nytjaréttarhafa.
- Gert verði ráð fyrir fjölbreyttu formi við uppbyggingu þjónustumiðstöðva. Þannig verði hægt að byggja upp miðstöðvar á vegum og í eigu þjóðgarðsins líkt og tíðkast hefur með þjóðgarða á Íslandi til þessa. Einnig verði hægt að ganga til samninga við sveitarfélög eða aðra aðila um uppbyggingu og rekstur þjónustu miðstöðva, t.a.m. ef tækifæri eru fyrir hendi til að nýta hentugt húsnæði eða aðstöðu sem þegar er til staðar.

- Val á staðsetningu og útfærslu þjóðgarðsmiðstöðva fyrir hvert og eitt rekstrarsvæði verði í höndum umdæmisráða
- Mikilvægt að unnin verði raunhæf áætlun um uppbyggingu þjónustumiðstöðva og ekki verði tafir á uppbyggingu.
- Tryggt verði sérstaklega að miðstöðvar sem þegar hefur verið mörkuð stefna um að byggja upp í Vatnajökulsþjóðgarði verði kláraðar, þótt útfærsla og markmið taki breytingum m.t.t. markmiða með stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands. [Þetta hefur í raun verið uppfyllt. Framkvæmdir við byggingu gestastofu við Kirkjubæjarklaustur eru hafnar og hið opinbera festi kaup á húsnæði í Mývatnssveit sem m.a. mun nýtast sem þjóðgarðsmiðstöð og gestastofa. Vinna við að laga húsnæðið að þörfum fjölbreyttrar starfsemi, m.a. Vatnajökulsþjóðgarðs, hefst á næstu vikum.

Eftirfarandi atriði lagði nefndin einnig áherslu á, eða eins og segir skýrslu hennar:

ÖNNUR ATRIÐI

Eftirfarandi atriði, sem kann að þurfa að útfæra með öðrum hætti í lagatexta, leggur nefndin einnig sérstaka áherslu á. Lagt er til að þessum atriðum verði gerð skil t.a.m. í reglugerð, lögskýringartexta eða með öðrum sambærilegum hætti verði þau ekki í lagatexta.

Tekjur sveitarfélaga á þjóðlendum:

Áherslur nefndar: Nefndin leggur áherslu á að engar breytingar verði á tekjum sveitarfélaga af mannvirkjum innan þjóðgarðs.

Fasteignagjöld munu áfram renna til sveitarfélaga. Hvað varðar tekjur af leyfum á þjóðlendum, þá færast þær frá sveitarfélögum til þjóðgarðsins. Frumvarpið orðar það á eftirfarandi hátt:

Frumvarp: Hálendisþjóðgarði (innskot: skv. stjórnskipulagi eru sveitarfélög í meirihluta í umdæmisráðum og stjórn þjóðgarðs) er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna, að semja um endurgjald vegna afnota sem þjóðgarðurinn heimilar samkvæmt þessari málsgrein og skal þeim varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan Hálendisþjóðgarðs.

Þ.e.a.s. leyfisveitingarnar færast frá sveitarfélögunum yfir til þjóðgarðsins (þar sem sveitarfélög eru í meirihluta skv. stjórnskipulagi) og þar með tekjurnar. Hins vegar er það þannig samkvæmt þjóðlendulögum að allar tekjur af þjóðlendum eiga að renna til viðkomandi þjóðlendu. Tekjurnar munu því renna til viðkomandi svæðis áfram eins og lög kveða á um.

Áherslur nefndar: Tekjur af útgáfu leyfa til nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðgarðs skuli varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðgarðsins.

Frumvarp: Hálendisþjóðgarði er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna, að semja um endurgjald vegna afnota sem þjóðgarðurinn heimilar samkvæmt þessari málsgrein og skal þeim varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan Hálendisþjóðgarðs.

Samstarfssamningar

Áherslur nefndar: Mikilvægt er að viðhalda ábyrgð og frumkvæði heimamanna gagnvart landsvæðinu. Eitt af markmiðum með friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs verði að stuðla að samvinnu og samstarfi við starf félaga og sjálfboðaliða um málefni landsvæðisins. Áratuga hefð er fyrir starfrækslu félaga og sjálfboðaliðastarfi, m.a. í tengslum við nýtingu hálendisins, merkingar, uppgræðslu og endurheimt vistkerfa. Afar mikilvægt er að þetta starf dafni áfram.

Skv. 3. gr. frumvarpsins er eitt af markmiðum hans að: Stuðla að samvinnu og samstarfi við félög og sjálfboðaliða um málefni landsvæðisins.

Áherslur nefndar: Strax í upphafi verði komið á samstarfi milli aðila sem starfa innan þjóðgarðsmarka og þjóðgarðsins í gegnum samstarfssamninga.

Þetta verður forgangsverkefni þegar frumvarp hefur hlotið samþykki Alþingis.

Áherslur nefndar: Þar verði m.a. horft þess frá upphafi að gera samstarfssamninga um þjónustu fyrir þjóðgarð við ýmis félög sem starfa eða eru með þjónustu á miðhálendinu, t.a.m. við bændur og landeigendur nærliggjandi jarða, nytjaréttarhafa og rekstraraðila sem hafa starfsemi innan þjóðgarðsins eða við mörk hans.

Fyrir liggja drög að slíkum samningum frá Vatnajökulsþjóðgarði sem geta verið fyrirmynd.

Viðtakandi: **Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis**
Sendandi: **Skrifstofa landgæða, UAR**
Dagsetning: **2. mars 2021**

Efni: Vegaskrá skv. lögum um náttúruvernd, reglugerð og leiðbeiningar

I. Lög um náttúruvernd – nr. 60/2013

32. gr. *[Skrá yfir vegi í náttúru Íslands.*
☐ Vegagerðin skal halda skrá í stafrænum kortagrunni um vegi aðra en þjóðvegi í náttúru Íslands þar sem umferð vélknúinna ökutækja er heimil, sbr. 2. mgr. 7. gr. vegalaga, nr. 80/2007.
☐ Sveitarfélög gera tillögu að skrá skv. 1. mgr. innan sinna marka við gerð aðalskipulags og hlýtur hún samþykkt samhliða afgreiðslu aðalskipulags eða breytinga á aðalskipulagi, sbr. 32. og 36. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Sveitarfélögum er einnig heimilt að gera tillögu skv. 1. málsl. við gerð svæðisskipulags, sbr. 21. gr. skipulagslaga. Slík vegaskrá er jafnframt háð samþykki Umhverfisstofnunar, eða annarra stjórnvalda þjóðgarða þegar við á, á landsvæðum sem liggja innan friðlýstra svæða og þjóðgarða. Skipulagsstofnun ber að sjá til þess að Vegagerðinni berist upplýsingar um vegaskrá í viðkomandi sveitarfélagi til skráningar og birtingar í vegaskrá skv. 1. mgr. þegar aðalskipulag hefur verið staðfest. Við gerð skrárinnar skulu sveitarfélög hafa samráð við Umhverfisstofnun eða önnur stjórnvöld þjóðgarða ef við á, Vegagerðina, [Landgræðsluna], [1] Landmælingar Íslands, samtök útivistarfélaga, náttúru- og umhverfisverndarsamtök, Bændasamtök Íslands og Samtök ferðaþjónustunnar.
☐ Við mat á því hvort tilteknir vegir skuli tilgreindir í vegaskrá skv. 1. mgr. skal sérstaklega líta til þess hvort akstur á þeim sé líklegur til að raska viðkvæmum gróðri, valda jarðvegsrofi, hafa neikvæð áhrif á landslag, víðerni og ásýnd lands eða hafa að öðru leyti í för með sér náttúruspjöll. Einnig má líta til þess hvort um greinilegan og varanlegan veg sé að ræða, hvort löng hefð sé fyrir akstri á honum og hvort umferð á tilteknum vegi skuli takmarka við ákveðnar gerðir ökutækja, viss tímabil, náttúrufarslegar aðstæður eða við akstur vegna ákveðinna starfa.
☐ Upplýsingar um heimila vegi í vegaskrá fela ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og leiða ekki til ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á viðhaldi þeirra.
☐ Ráðherra kveður í reglugerð [2] nánar á um gerð og birtingu skrár yfir vegi í náttúru Íslands samkvæmt þessari grein. Birta skal í B-deild Stjórnartíðinda auglýsingu um vegaskrá og breytingar á henni. Eftir útgáfu kortagrunns skv. 1. mgr. skulu útgefendur vegakorta, þar á meðal stafrænna korta fyrir GPS-tæki og álíka búnað, sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu svo sem kostur er í samræmi við vegaskrá skv. 1. mgr. Útgefendum korta, þ.m.t. stafrænna korta, er skylt að skrá á kort sín eða í ítarefni sem þeim fylgir útgáfunúmer og útgáfutíma vegaskrárinnar sem nýtt er og upplýsingar um aðgang að nýjustu útgáfu kortagrunnsins, t.d. með vefslóð. Ef á þessu verður alvarlegur misbrestur er Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að útgefendur hætti dreifingu vegakorta sem veita rangar upplýsingar um heimildir til aksturs vélknúinna ökutækja á vegum samkvæmt ákvæði þessu og að þeir innkalli þau frá öðrum dreifingaraðilum. Verði útgefendur ekki við áskorun stofnunarinnar innan tilskilins frests er henni heimilt að beita dagsektum í þessu skyni, sbr. 3. mgr. 87. gr.] [3]

[1] *L. 155/2018, 28. gr.* [2] *Rg. 260/2018.* [3] *L. 109/2015, 15. gr.*

II. Reglugerð um vegi í náttúru Íslands samkvæmt lögum um náttúruvernd nr. 260/2018

1. gr.

Reglugerð þessi gildir um gerð og birtingu skrár um vegi, aðra en þjóðvegi, í náttúru Íslands þar sem umferð vélknúinna ökutækja er heimil, sbr. 32. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013.

2. gr.

Við gerð aðalskipulags gera sveitarfélög tillögu að skrá skv. 1. gr. innan marka sinna. Skráin hlýtur samþykkt samhliða afgreiðslu aðalskipulags eða breytinga á aðalskipulagi, sbr. 32. og 36. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Sveitarfélögum er heimilt að gera tillögu skv. 1. málsl. við gerð svæðisskipulags eða breytingar á svæðisskipulagi, sbr. 21. og 27. gr. skipulagslaga.

Skráin er háð samþykki Umhverfisstofnunar, eða annarra stjórnvalda þjóðgarða þegar við á, á landsvæðum sem liggja innan friðlýstra svæða og þjóðgarða. Við gerð skrárinnar skulu sveitarfélög hafa samráð við Umhverfisstofnun eða önnur stjórnvöld þjóðgarða ef við á, Vegagerðina, Landgræðslu ríkisins, Landmælingar Íslands, samtök útivistarfélaga, náttúru- og umhverfisverndarsamtök, Bændasamtök Íslands og Samtök ferðaþjónustunnar.

3. gr.

Við gerð tillögu að skrá skv. 1. málsl. 1. mgr. 2. gr. skal sérstaklega líta til þess hvort akstur á umræddum vegum sé líklegur til að raska viðkvæmum gróðri, valda jarðvegsrofi, hafa neikvæð áhrif á landslag, víðerni og ásýnd lands eða hafa að öðru leyti í för með sér náttúruspjöll. Einnig má líta til þess hvort um greinilegan og varanlegan veg sé að ræða, hvort löng hefð sé fyrir akstri á honum og hvort umferð á tilteknum vegi skuli takmarka við ákveðnar gerðir ökutækja, viss tímabil, náttúrufarslegar aðstæður eða við akstur vegna ákveðinna starfa.

4. gr.

Sveitarfélög skulu í tillögu að skrá skv. 2. gr. flokka vegina í samræmi við neðangreinda flokkun í F0, F1, F2 og F3:

F0	Greiðfær vegur, fær allri almennri umferð að sumarlagi. Oft lokaðir á veturna vegna snjóa og vegna aurbleytu á þáatíð.
F1	Seinfær vegur, fær allri almennri umferð að sumarlagi. Oftar en ekki lægri en landið til beggja hliða. Breidd um 4 m. Stórir lækir og ár brúaðar. Vegir þessir eru oft lokaðir á veturna vegna snjóa og vegna aurbleytu á þáatíð.
F2	Lakfær vegur, fær fjórhjóladrifnum bílum, mjög öflugum fólksbílum, jepplingum og vélhjólum. Oftar en ekki lægri en landið til beggja hliða. Breidd um 4 m. Lækir og smáár óbrúaðar. Oft lokað á veturna vegna snjóa og aurbleytu á þáatíð.
F3	Torfær vegur, einungis fær stórum og vel búnum fjórhjóladrifnum bílum, ofurjeppum og vélhjólum. Vegur, oftar en ekki lægri en landið til beggja hliða, getur verið ójafn, grýttur og með bleytuíhlaupum. Breidd um 4 m. Oft lokað á veturna vegna snjóa og aurbleytu á þáatíð.

Vegina skal einnig flokka eftir heimild til notkunar í opna vegi og vegi með takmarkaða notkun. Sé um að ræða veg með tímabundna og/eða takmarkaða notkun skal tilgreint sérstaklega það tímabil sem heimilt er að nota veg og í hvaða tilgangi sé heimilt að nota veginn, s.s. við smalamennsku, veiði, eftirlit og viðhald orku- og veitumannvirkja eða rannsóknir.

Tillaga að skrá skv. 2. gr. skal vera stafræn og taka mið af ÍST 120 staðli og fitjuskrám. Miðlína vegar skal vera hnituð og miða skal við að nákvæmnin sé að lágmarki +/- 5 m.

5. gr.

Vegagerðin heldur skrá í stafrænum kortagrunni um vegi skv. 1. gr. þar sem umferð vélknúinna ökutækja er heimil, sbr. 2. mgr. 7. gr. vegalaga, nr. 80/2007. Vegagerðin veitir almenningi aðgang að skránni í gegnum vefþjónustu bæði til skoðunar og til niðurhals. Skipulagsstofnun ber að sjá til þess að Vegagerðinni berist upplýsingar um skrána í hlutaðeigandi sveitarfélagi til skráningar og birtingar í vegaskrá. Í skránni skulu vegir skv. 1. gr. auðkenndir sérstaklega. Vegagerðin skal birta uppfærða skrá svo fljótt sem unnt er.

Skrá skv. 1. gr. og breytingar á henni skulu auglýstar í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 25. og 32. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

6. gr.

Upplýsingar um heimila vegi í vegaskrá skv. 1. gr. fela ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og leiða ekki til ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á viðhaldi þeirra.

7. gr.

Reglugerð þessi er sett samkvæmt 5. mgr. 32. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd og tekur þegar gildi.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, 5. febrúar 2018.

Guðmundur Ingi Guðbrandsson.

Sigríður Auður Arnardóttir.

III. Leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um vegir í náttúru Íslands – um gerð vegaskrár og högun og skil á gögnum.

https://www.skipulag.is/media/vegir-i-natturu-islands/vegirinatturuislands_v4.pdf

18. febrúar 2021

Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

- kynning fyrir umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Stjórnarráð Íslands
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Þverpólitísk nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu

- Skipun nefndar í samræmi við markmið í stjórnarsáttamála um að stofnaður verður þjóðgarður á miðhálendinu
- Áhersla lögð á samráð við hagaðila og opinn aðgang að upplýsingum
- Nefndin skilað skýrslu með sínum tillögum í desember 2019

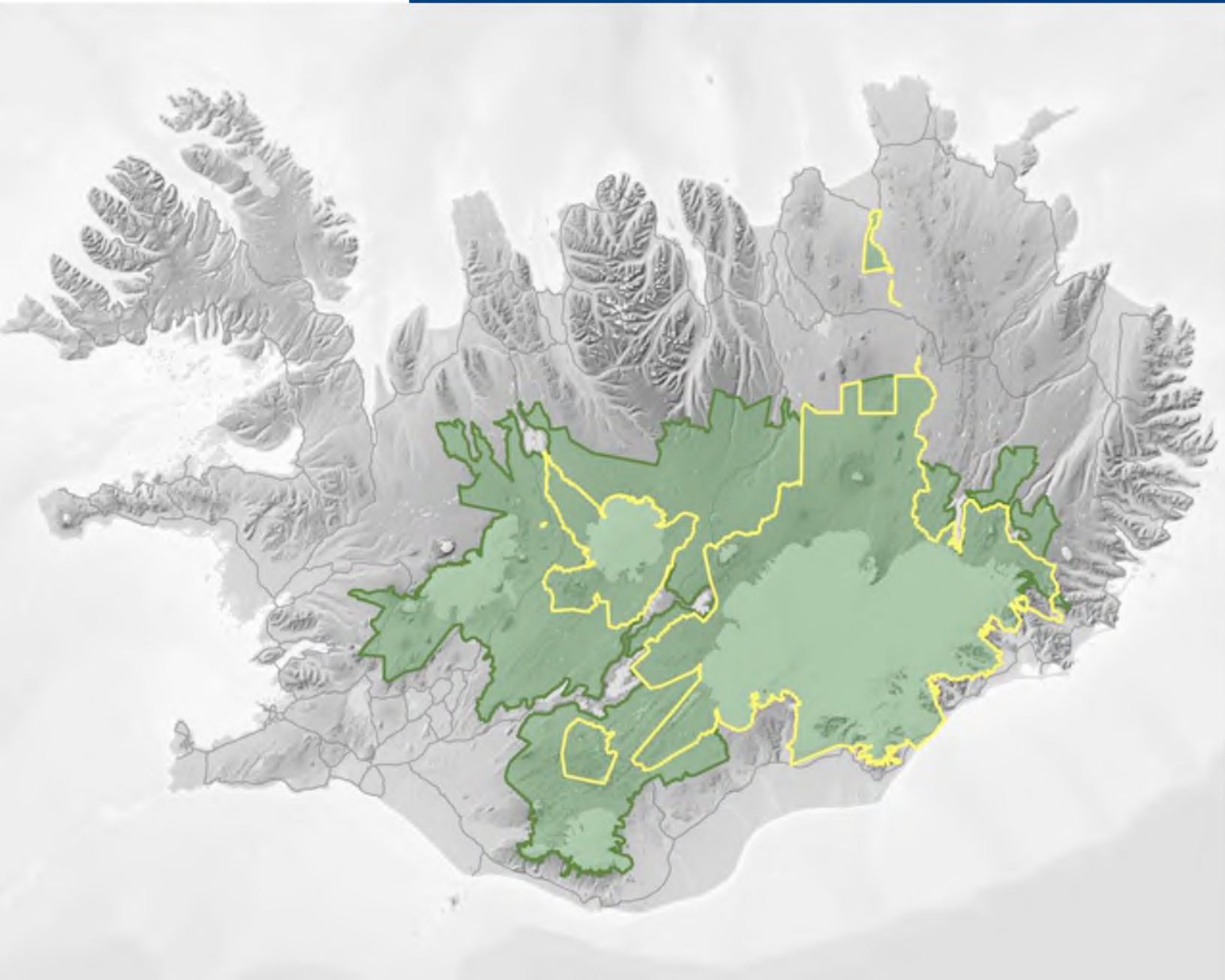


Vinna við frumvarp um Hálendisþjóðgarð

- Frumvarp unnið í ráðuneytinu en töluvert samráð var haft við þverpólitísku nefndina og áherslur nefndarinnar hafðar að leiðarljósi
- Opið samráð um frumvarpsdrög 18. desember 2019-20. janúar 2020
  - 72 umsagnir bárust
- Átta opnir kynningarfundir í byrjun árs 2020
- Samráðsfundir með sveitarstjórnum í mars, júní, ágúst og september 2020
- Breytingar gerðar á efni frumvarpsins – sjá kafla 5 í greinargerð frumvarpsins.

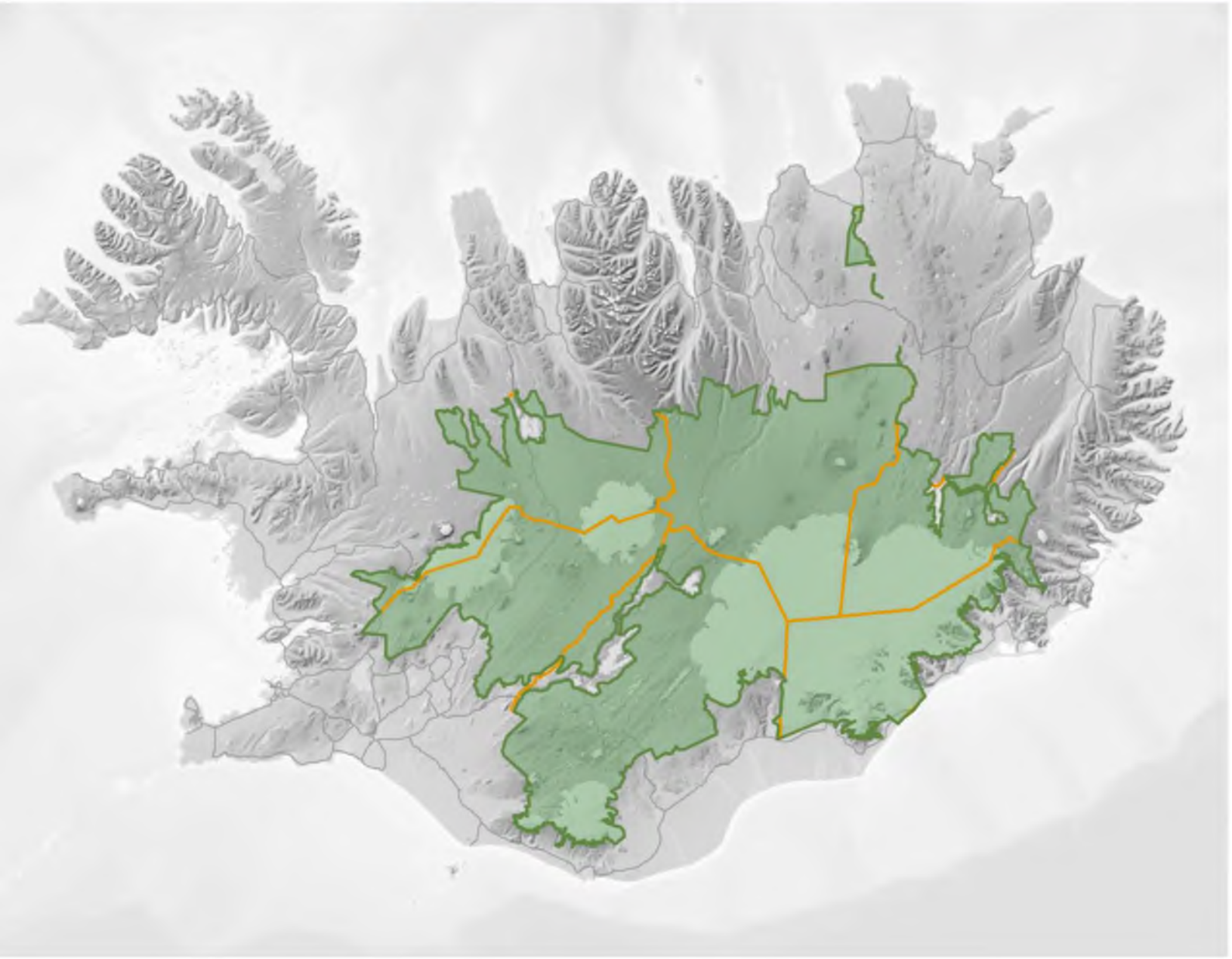
Markmið Hálendisþjóðgarðs (3. gr.)

1. Vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, víðerni, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar og tryggja tilvist heildstæðra vistkerfa og náttúrulegra ferla.
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningar og sögu þjóðgarðsins.
3. Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.
4. Stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.
5. 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 á gæðum svæðisins.
6. Þjóðgarðurinn verði vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar.
7. Stuðla að rannsóknum og fræðslu um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans.
8. Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.
9. Varðveita þjóðlendur í þjóðgarði og viðhalda virði þeirra í náttúrufarslegu og menningarlegu tilliti.
10. Stuðla að samvinnu og samstarfi við félög og sjálfboðaliða um málefni landsvæðisins.



Afmörkun (2. gr.)

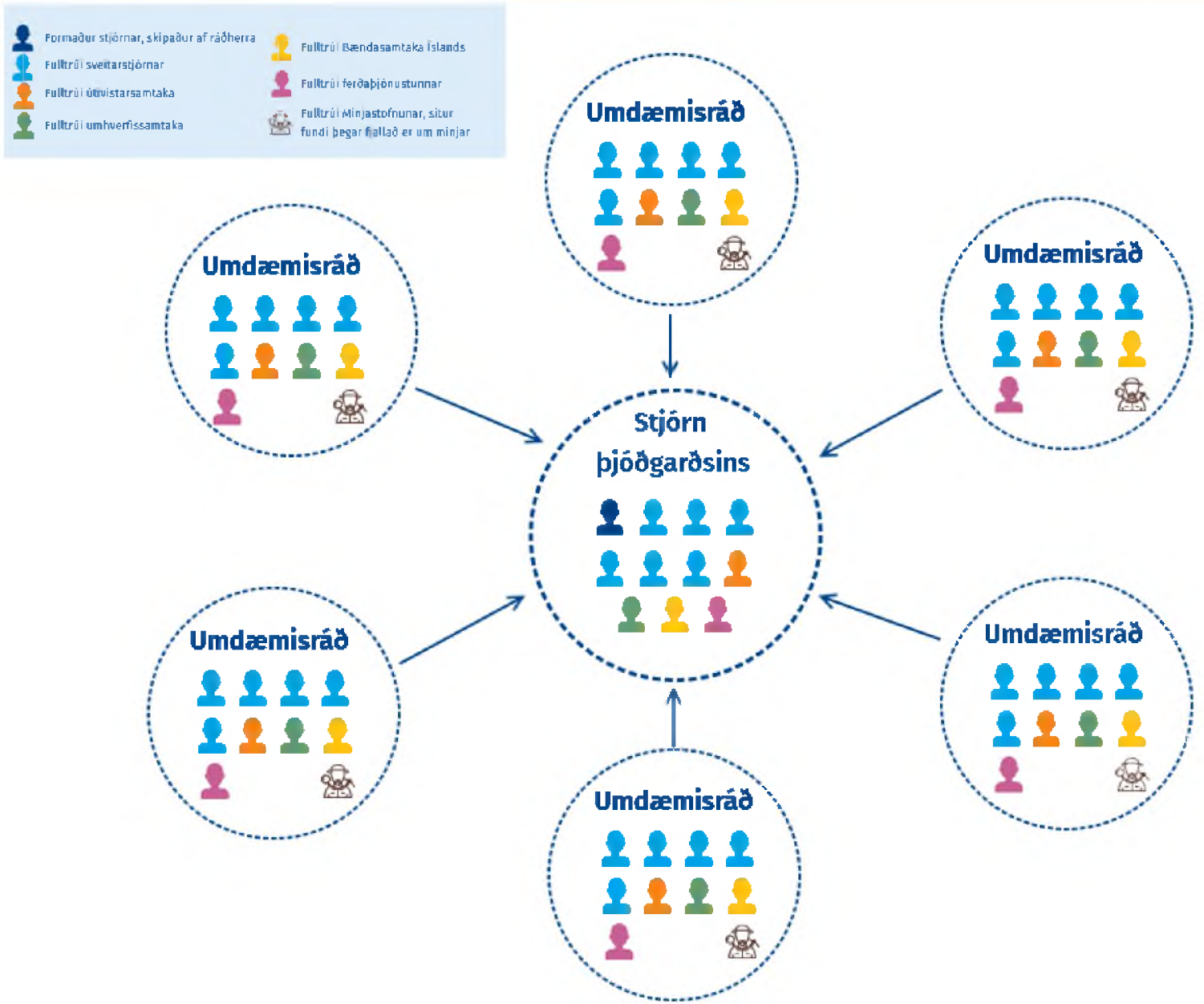
- Þjóðlendur innan miðhálendislínu og núverandi friðlýst svæði
  - Vatnajökulsþjóðgarður
  - Friðland að fjallabaki
  - Kerlingarfjöll
  - Hveravellir
  - Guðlaugstungur
  - Þjórsárver
- Virkjanasvæði skilgreind sem jaðarsvæði í reglugerð– eru ekki innan þjóðgarðs. ATH! Ekki endanlegar útlínur



Rekstrarsvæði (11. gr.)

Stjórnskipulag

- Ríkisstofnun
- Forstjóri
- Sérstök stjórn skipuð af ráðherra (meirihluti fulltrúar sveitastjórna)
- Umdæmisráð – a.m.k. sex rekstrarsvæði (meirihluti fulltrúar sveitastjórna)
- Þjóðgarðsverðir


Formaður stjórnar, skipaður af ráðherra
Fulltrúi sveitarstjórnar
Fulltrúi útivistarsamtaka
Fulltrúi umhverfissamtaka
Fulltrúi Bændasamtaka Íslands
Fulltrúi ferðaþjónustunnar
Fulltrúi Minjastofnunar, situr fundi þegar fjallað er um minjar
Umdæmisráð
Umdæmisráð
Umdæmisráð
Stjórn þjóðgarðsins
Umdæmisráð
Umdæmisráð
Umdæmisráð

Stjórn (8. gr.)

- Sex fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði
- Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila:
  - Útivistarsamtökum
  - Umhverfisverndarsamtökum
  - Bændasamtökum Íslands
  - Sameiginlegur fulltrúi ferðaþjónustusamtaka á rekstrarsvæðum og SAF
- Einn fulltrúi án tilnefningar – formaður stjórnar. Fagþekking á verksviði þjóðgarða.

Hlutverk stjórnar (9. gr.)

1. Móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við 3. gr.
2. Hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun, reglugerð fyrir þjóðgarðinn og atvinnustefnu.
3. Samþykkja tillögu að ársáætlun um rekstur þjóðgarðsins og rekstrarsvæða í samræmi við fjárveitingar.
4. Samræma starfsemi rekstrarsvæða þjóðgarðsins.
5. Hafa eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins, stjórnunar- og verndaráætlunar og atvinnustefnu.

Umdæmisráð (11. gr.)

- A.m.k. sex rekstrarsvæði og a.m.k. níu fulltrúar
- Fimm fulltrúar tilnefndir sameiginlega af sveitarfélögum á svæði viðkomandi umdæmisráðs
- Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila:
    - Útivistarsamtökum
    - Umhverfisverndarsamtökum
    - Bændasamtökum Íslands – hópur nytjaréttarhafa á viðkomandi rekstrarsvæði
    - Sameiginlegur fulltrúi ferðaþjónustusamtaka á viðkomandi svæði og SAF
- Fulltrúi Minjastofnunar Íslands situr fundi umdæmisráðs þegar menningarminjar eru til umfjöllunar

Hlutverk umdæmisráða (12. gr.)

1. Hafa umsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði þjóðgarðsins og gæta að samræmi áætlunarinnar við áætlanir annarra rekstrarsvæða.
2. Vera forstjóra, þjóðgarðsverði og stjórn til ráðgjafar um málefni náttúruverndar á rekstrarsvæðinu í samræmi við nánari ákvæði reglugerðar sem ráðherra skal setja.
3. Veita umsögn um drög að atvinnustefnu þjóðgarðsins sem og önnur málefni sem ástæða þykir til að bera undir umdæmisráð.
4. Gera tillögu til stjórnar að ársáætlun fyrir það rekstrarsvæði þjóðgarðsins sem tilheyrir viðkomandi umdæmi innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður hverju sinni samkvæmt tillögu stjórnar.
5. Eiga samstarf við stofnanir, sveitarfélög, landeigendur og hagsmunaaðila um málefni rekstrarsvæðisins og fá slíka aðila til ráðgjafar við töku stefnumarkandi ákvarðana eftir því sem við á.
6. Fjalla um umsóknir um leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan rekstrarsvæðisins skv. 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.
7. Koma að undirbúningi samninga um atvinnutengda starfsemi á rekstrarsvæðinu, sbr. 20. gr., og eiga samstarf við þá aðila sem reka slíka starfsemi innan þjóðgarðs.

Þjóðgarðsverðir (13. gr.)

- Ráðinn af forstjóra.
- Annast daglegan rekstur og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í samræmi við umdæmisráð og forstjóra.
- Framfylgir ákvörðunum sem teknar eru af forstjóra og stjórn og stefnumótun sem samþykkt hefur verið innan þjóðgarðsins.

Stjórnunar- og verndaráætlun (14. gr.)

- Meginstjórntæki þjóðgarðsins
- Markmið verndar og stefna stjórnar
  - Verndaraðgerðir og verndarflokkar
  - Endurheimt vistkerfa
  - Vöktun
  - Landnýting
  - Fræðsla
  - Öryggismál
  - Mannvirkjagerð
  - Gestastofur og þjónustustöðvar
  - Samgöngur og aðrir innviðir
- Málsmeðferð (15. gr.)

Réttaráhrif (16. gr.)

- Mannvirkjagerð og hvers konar jarðrask er óheimilt ef það samræmist ekki markmiðum þjóðgarðsins og ef ekki er gert ráð fyrir viðkomandi framkvæmd í stjórnunar- og verndaráætlun.
- Allir sem fara um Hálendisþjóðgarð og dveljast þar eru bundnir af áætluninni eftir því sem við á.
- Ekki bindandi fyrir skipulagsáætlanir sveitarfélaga.

Almennar meginreglur

- Bann við spjöllum og raski (17. gr.)
  - Undanþágur vegna vegaframkvæmda og framkvæmda sem óhjákvæmilegt er að ráðast í auk framkvæmda sem miða að því að endurheimta landgæði, verja lífríki, jarðmyndanir og landsvæði, svo sem vegna ágangs manna, dýra eða plantna eða vegna náttúruhamfara, ágangs vatns og sjávar, jarðvegseyðingar eða annarrar röskunar af völdum manna eða náttúru

- Dvöl, umgengni og umferð (18. gr.)
  - **Almenningi er heimil för um þjóðgarðinn og dvöl þar í lögmætum tilgangi.**
  - Reglugerðarákvæði – reglur um dvöl, umgengni og umferð, þ.m.t. tjöldun, og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum
  - Sambærilegt ákvæði og er að finna í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð en ný reglugerðarheimild er varðar köfun og aðra útivistarstarfsemi.

- Flugvéla- og þyrlulendingar og notkun flygilda
  - Leyfi þarf fyrir lendingar utan skilgreindra flugvalla.
  - Leyfi þarf fyrir notkun flygilda þar sem slíkt er áskilið samkvæmt ákvæðum stjórnun- og verndaráætlunar

- Akstur utan vega (4. mgr. 18. gr.)
  - Akstur utan vega er bannaður en undantekningar tilgreindar í s- og v.
  - Heimilt að aka á jöklum og snævi þakinni jörð utan vega svo fremi sem jörð sé frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætta á náttúruspjöllum.
  - Heimilt að banna akstur á einstökum svæðum allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins.
- Akstur á vegum og slóðum (6. mgr. 18. gr.)
  - Tilgreindir í stjórnunar- og verndaráætlun.
  - Heimilt að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum, eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana til tiltekna notkun, svo sem veiðar, smölum búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða rannsóknir ef það er talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi landsvæðis.
- Lokun svæða (7. mgr. 18. gr.)
  - Liggi landsvæði eða lífríki undir skemmdum og talið er nauðsynlegt að grípa til tafalausra aðgerða getur Hálendisþjóðgarður tekið ákvörðun um tímabundna lokun afmarkaðs svæðis fyrir umferð.

Atvinnustarfsemi og leyfisveitingar

- Atvinnustarfsemi (20. gr.):
  - Stjórn mótar atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn.
  - Atvinnutengd starfsemi innan þjóðgarðsins – samningar við þjóðgarðinn
  - Sambærilegt ákvæði og er að finna í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.

- Leyfisveitingar (21. gr.):
  - Skipulagðir viðburðir og einstök verkefni sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum – t.d. kvikmyndun, viðburðir, samkomuhald og rannsóknir
  - Þjóðgarðurinn tekur yfir leyfisveitingar sveitarfélaga innan þjóðlendna – sömu reglur gilda áfram um veitingu slíkra leyfa
  - Sambærilegt ákvæði og er að finna í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð

Hefðbundnar nytjar (22. gr.)

Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbeit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, 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.

Orkunýting (23 gr.)

- Jaðarsvæði skilgreind í reglugerð – ekki hluti af friðlýsta svæðinu en setja má ákvæði í reglugerð og stjórnunar- og verndaráætlun sem ná til jaðarsvæða vegna nálægðar við þjóðgarðinn.
- Virkjanir og háspennulínur sem eru í rekstri við stofnun þjóðgarðsins.
- Virkjunarkostir í nýtingarflokki 3. áfanga rammaáætlunar.
- Heimilt að meta virkjunarkosti í biðflokki 3. áfanga rammaáætlunar.
- Heimilt að starfrækja virkjanir innan þjóðgarðsins til sjálfsþurftar

Gjaldtaka (25. gr.)

- Heimilt að taka gjald fyrir veitta þjónustu.
- Ekki heimilt að taka aðgangsgjald eins og er heimild fyrir í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð

Eftirlit, þvingunarúrræði og viðurlög

- VI. og VII. kafli frumvarpsins.
- Sambærilegar heimildir og er að finna í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Reykholti, 28. janúar 2021
1812008 AS

Efni: Umsögn umhverfisnefndar Bláskógabyggðar um 369. mál.

Umhverfisnefnd Bláskógabyggðar fundaði hinn 28. janúar 2021 og samþykti samhljóða eftirfarandi umsögn um 369. mál, frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð:

Umhverfisnefnd Bláskógabyggðar hefur tekið fyrir og rætt frumvarp um hálendisþjóðgarð á miðhálendi Íslands.

Nefndin er í grunninn séð sammála þeirri hugmyndafræði sem stofnun þjóðgarðs gengur út á sem er í sinni víðustu mynd verndun allrar þeirrar náttúru og víðerna sem eru á þessu svæði. Gríðarleg verðmæti felast í óspilltri náttúru sem þetta svæði skartar og okkur ber skylda til að vernda það og stofnun þjóðgarðs er góð leið til þess.

Að mati umhverfisnefndar er þó ekki tímabært að leggja þetta frumvarp fyrir í þeirri mynd sem það er nú. Ljóst er að því fer fjarri að komin sé nógu mikil sátt um afar veigamikil atriði sem snerta bæði landeigendur sem eiga land að þjóðgarðsmörkum sem og umgengnisrétt ferðafólks svo dæmi séu tekin.

Mjög mikilvægt er að þegar þetta frumvarp fer til endanlegrar afgreiðslu á alþingi, þá sé búið að hreinsa út alla þá veikleika sem geta orðið til þess að upp geti komið árekstrar við hagsmunasamtök, sveitarfélögi eða landeigendur sem munu án efa koma upp á fyrstu dögum verði það samþykkt óbreytt.

Umhverfisnefnd Bláskógabyggðar telur því eins og fyrr segir að fara þurfi mun betur yfir frumvarp um hálendisþjóðgarð áður en það fer til afgreiðslu. Umhverfisnefnd Bláskógabyggðar styður því ekki frumvarpið í núverandi mynd.

Virðingarfyllst,

SVEITARSTJÓRI BLÁSKÓGABYGGÐAR

Ásta Stefánsdóttir
Sveitarstjóri Bláskógabyggðar

Flúðum 15. janúar 2021
Hér sendist umsögn Umhverfisnefndar Hrunamannahrepps um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, mál nr. 369 en umhverfisnefnd bókaði eftirfarandi á fundi í sínum þann 7. Janúar s.l.

. Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð.
Tilgangur með stofnun Hálendisþjóðgarðs er í grunninn góður, sem byggir á hugmynd um að vernda og bæta miðhálendi Íslands og fá fram heildarsýn yfir landsvæðið. Hins vegar er mörgu ábótavant í frumvarpinu og ekki hægt að styðja það að svo stöddu án breytinga.
Nauðsynlegt er að fá fram, áður en frumvarpið verður samþykkt, hvernig flokkun friðlýsingar (IUCN) er um að ræða innan þjóðgarðsins.
Tryggja þarf að hægt sé að fara í nauðsynlegar framkvæmdir innan garðsins og nýta efni innan svæðis sé þess kostur samanber bætingu vegakerfis.
Í 13. gr frumvarpsins er nauðsynlegt að umdæmisráðin komi að ráðningu þjóðgarðsvarðar innan síns umdæmis þar sem þjóðgarðsvörður er nánasti starfsmaður ráðsins.
Tryggt verði að gjaldtöku innan þjóðgarðsins verði stillt í hóf.
Að tryggt sé að gildandi samningar sem eru nú þegar í gildi innan svæðisins, sem Hálendisþjóðgarður mun marka, haldi sér.
Að allir virkjanakostir, sem eru í bið- og nýtingarflokki, sama hvort þeir séu innan jaðarsvæða eða ekki, fái sitt lögformlega ferli sem rammaáætlun segir til um, enda erfitt að spá hver orkuþörf verður í framtíðinni. Í þessu samhengi er rétt að benda á að orkuskipti í samgöngum krefjast mikillar orku og þarf að virkja í sátt við náttúruna. Virkjun og náttúruvernd geta farið saman.
Kostnaður vegna nefndafólks, stjórnar og yfirstjórnar verður hlutfallslega hár miðað við fjárþörf þjóðgarðsins í heild.
Tryggja þarf skýrt og fyrirsjáanlegt ferli varðandi leyfisveitingar hverju sinni.
Leyft sé að nota flygildi innan garðsins nema sérstaklega sé kveðið á um annað en ekki öfugt.
Heimila þyrlu- og flugvélalendingar utan flugvallasvæða án leyfis þjóðgarðsvarðar ef um er að ræða björgunar- og neyðarstarf.
Tryggja þarf að höfuðstöðvar þjóðgarðsins séu einhvers staðar innan sveitarfélaganna sem falla undir Hálendisþjóðgarð.
Tryggja skal að stjórnarskrár varin réttindi haldi sér.
Samþykkt samhljóða.

Kveðja
JGV
Jón G. Valgeirsson
sveitarstjóri
480-6600
jon@fludir.is

UMHVERFIS
STOFNUN

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

Reykjavík 1. febrúar 2021
UST202012-115/EBSH
04.04.

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

Vísað er til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369, mál.

Umhverfisstofnun telur jákvætt að stefnt sé að verndun hálendis Íslands. Stofnunin leggur áherslu á mikilvægi þess að stýring mismunandi svæða innan hálendisins taki mið af þörfum og eðli svæðanna og að stjórnkerfi Hálendisþjóðgarðs sé skilvirkt og skýrt.

Hlutverk fagstofnana

Að mati Umhverfisstofnunar þyrfti að skýra nánar hlutverk fagstofnana í frumvarpinu. Af frumvarpinu verður t.d. ekki ráðið hvort Umhverfisstofnun sé ætlað hlutverk. Það sama á við um aðrar fagstofnanir.

Í frumvarpinu er ekki tiltekið við hvaða stofnanir skuli hafa samráð og samvinnu, s.s. þegar unnin er tillaga að stjórnunar- og verndaráætlunum, sbr. 15. gr. frv. Samkvæmt 14. gr. frv. er stjórnunar- og verndaráætlun meginstjórntæki Hálendisþjóðgarðsins og í ákvæðinu eru tilgreindir þeir þættir sem fjallað skal um í stjórnunar- og verndaráætlunum, þ.á m. vöktun svo dæmi sé tekið. Ekki er þó tilgreint hver skuli bera ábyrgð á þeirri vinnu.

Umhverfisstofnun bendir á, til samanburðar, að í 1. mgr. 74. gr. nvl. er þess sérstaklega getið að Náttúrufræðistofnun Íslands beri ábyrgð á vöktun lykilþátta íslenskrar náttúru að því marki sem hún er ekki falin öðrum stofnunum með lögum. Að mati Umhverfisstofnunar er því rétt að í sérlögum sé skýrt hver skuli fara með tiltekin verkefni hverju sinni.

Umhverfisstofnun telur að það væri til bóta að fagstofnanir sem fara með málaflokka er varða tiltekin verkefni sem frumvarpið snertir séu sérstaklega tilgreindar í frumvarpinu. Ýmis fordæmi þessa má finna í lögum, sbr. m.a. lög nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð, lög nr. 60/2013 um náttúruvernd og ekki síst ný lög nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða.

Í 6. gr. laga nr. 88/2018 eru t.d. eftirfarandi stofnanir tilgreindar sérstaklega sem fagstofnanir sem skulu vera svæðisráðum og Skipulagsstofnun til ráðgjafar og samvinnu; Ferðamálastofa, Fiskistofa, Hafrannsóknastofnun, Landgræðslan, Landhelgisgæslan, Landmælingar Íslands, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Matvælastofnun, Minjastofnun

Suðurlandsbraut 24
108 Reykjavík
Iceland
+354 591 2000
www.ust.is

Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Orkustofnun, Samgöngustofa, Umhverfisstofnun, Veðurstofan og Vegagerðin. Ákvæði 6. gr. útilokar þó ekki að aðrar stofnanir geti komið til greina.

Heimild til eignarnáms mismunandi milli frumvarpsins og náttúruverndarlaga

Ólíkt frumvarpinu, sbr. 2. mgr. 5. gr. frv., er ekki að finna heimild til eignarnáms til að framkvæma *friðanir* í náttúruverndarlögum. Þó er ráðherra heimilt, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 43. gr. nvl. að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til að framkvæma *friðlýsingu* samkvæmt lögunum. Um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun bóta [vegna friðlýsingar] fer eftir almennum reglum, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 43. gr. nvl.

Framkvæmd friðunar

Að öðru leyti en því sem fram kemur í 2. mgr. 5. gr. frv., um að Hálendisþjóðgarði sé heimilt að taka eignarnámi land, mannvirki og réttindi til að framkvæma *friðun,* að fengnu samþykki ráðherra, er ekki frekar fjallað um friðanir í frumvarpinu. Þannig er frumvarpið hljótt um það hvernig staðið skuli að undirbúningi friðunar, um efni auglýsingar um friðun, málsmeðferð og réttaráhrif friðunar.

Ekki verður heldur ráðið hvort að frumvarpið leggi að jöfnu friðun og friðlýsingu. Umhverfisstofnun bendir því sérstaklega á að gerður er greinarmunur á friðun og friðlýsingu í náttúruverndarlögum. Fjallað er um friðanir í IX. kafla nvl.; um efni auglýsingar um friðun og málmeðferð í 56. gr. nvl. og um réttaráhrif friðunar í 57. gr. nvl. Um friðlýsingar er hins vegar fjallað í VII. og VIII. kafla nvl.

Friðlýsing landsvæða

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra friðlýsi landsvæði sem Hálendisþjóðgarð, sem og stækkun Hálendisþjóðgarðs, með reglugerð, enda liggi fyrir samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarstjórnar, sbr. 2. gr. frv. Þá segir í 2. mgr. 4. gr. frv. að með samþykki landeiganda sé heimilt að friðlýsa land sem hluta Hálendisþjóðgarðs en um slíka friðlýsingu skal gerður samningur milli ráðherra og landeiganda, að fenginni tillögu Hálendisþjóðgarðs.

Ekki er frekar fjallað um undirbúning friðlýsingar fyrir ný svæði, málsmeðferð eða réttaráhrif í frumvarpinu. Er þó ekki skýrt hvort að frumvarpið geri ráð fyrir því að tekið skuli mið af náttúruverndarlögum við undirbúning friðlýsinga, sbr. VII. kafli nvl. og 2. og 3. mgr. 36. gr. nvl.

Réttur til bóta nær til friðlýsingar en ekki friðunar

Frumvarpið gerir ráð fyrir því í 2. mgr. 5. gr. að Hálendisþjóðgarði verði heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að taka eignarnámi land, mannvirki og réttindi til að framkvæma *friðun*. Framkvæmd eignarnáms og ákvörðun bóta skal fara eftir almennum reglum.

Samkvæmt 5. mgr. 5. gr. frumvarpsins skal farið með rétt til bóta vegna *friðlýsingar* samkvæmt ákvæðum 42. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Í skýringum við 5. mgr. 5. gr. er tekið fram að núgildandi náttúruverndarlög séu nýleg og að eðlilegt sé að sams konar ákvæði gildi um bótarétt vegna allra tegunda friðlýsinga.

Umhverfisstofnun bendir því á að í lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd eru réttaráhrif friðunar og friðlýsingar ólík. Bótaákvæði 42. gr. náttúruverndarlaga tekur t.a.m. einungis til friðlýsinga (skv. VII. og VIII. kafla nvl.) og bannákvarðana ráðherra skv. 2. mgr. 37. gr. en undanskilur friðanir (IX. kafla).

Samspil náttúruverndarlaga og laga um Hálendisþjóðgarð

Í 34. gr. frumvarpsins kemur fram að við gildistöku laga um Hálendisþjóðgarð muni ákvæði laga um Hálendisþjóðgarð ganga framar ákvæðum náttúruverndarlaga séu þau ósamþýðanleg. Þá, samkvæmt 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að lög um náttúruvernd gildi einnig *eins og við á* um Hálendisþjóðgarð.

Ekki er nógu skýrt að hve miklu leyti taka eigi mið af ákvæðum náttúruverndarlaga við friðun og friðlýsingu, né hvort umsagna- og samráðsskylda skv. náttúruverndarlögum eigi við.

Þá bendir Umhverfisstofnun á að 54. gr. nvl. er ætlað að tryggja að tilhlýðilegt tillit sé tekið til verndargildis friðlýsts svæðis þegar teknar eru ákvarðanir um starfsemi eða framkvæmdir utan svæðisins sem haft geta áhrif inn á það. Ákvæðið tekur m.a. til þeirra friðlýstu svæða í umsjá Umhverfisstofnunar sem fara munu undir Hálendisþjóðgarð. Óvíst er hins vegar hvort að tillitskylda 54. gr. nvl. muni gilda fyrir hin þegar friðlýstu svæði eftir það. Í frumvarpinu til laga um Hálendisþjóðgarð er ekki að finna sambærilegt ákvæði né er samspil 54. gr. nvl. og 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins, um að stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skulu einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins, skýrt.

Stjórnunar- og verndaráætlun

Í frumvarpinu hefur verið horfið frá þeirri stefnu að skipulagsáætlanir skulu taka mið af stjórnunar- og verndaráætlunum. Í núgildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007 kemur fram að sveitarstjórnir séu bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan þjóðgarðsins. Meta þyrfti hvort vægi þeirrar stjórnunar- og verndaráætlunar sem sett hefur verið fyrir Vatnajökulsþjóðgarðs breytist við þetta. Í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 er ekki kveðið á um rétthæð stjórnunar- og verndaráætlana gagnvart skipulagsáætlunum en Umhverfisstofnun telur að samræmi þurfi að vera á milli stjórnunar- og verndaráætlana og skipulagsáætlana þar sem ekki gengur upp að hafa tvær áætlanir um nýtingu sama lands sem ekki eru samhljóða.

Svæði sem flytjast úr umsjón Umhverfisstofnunar til Hálendisþjóðgarðs

Þau svæði sem flytjast úr umsjón Umhverfisstofnunar yfir til Hálendisþjóðgarðs eru Friðland að Fjallabaki, Friðland í Þjórsárverum, Guðlaugstungur, Kerlingarfjöll og Hveravellir, hluti Lónsöræfa, hluti Þjórsárdals, Kringilsárrani. Ekki er minnst á þrjú síðastnefndu svæðin í 6. kafla um mat á áhrifum í greinargerð með frumvarpinu.

Suðurlandsbraut 24
108 Reykjavík
Iceland

+354 591 2000
www.ust.is

UMHVERFIS STOFNUN

Umhverfisstofnun bendir á að í gildi er stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir Kringilsárrana. Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Friðland að Fjallabaki hefur verið auglýst og á einungis eftir að senda til ráðherra til staðfestingar og áætlun fyrir Þjórsárdal er í vinnslu. Friðlýstu svæðin eru með mismunandi hátt verndargildi og gilda mismunandi reglur um hvert svæði, sérstaklega með tilliti til umferðar. Má þar nefna Friðlandið í Þjórsárverum og verndarsvæðið í Kerlingafjöllum þar sem gilda sérstakar reglur um umferð. Umhverfisstofnun leggur áherslu á mikilvægi þess að þau svæði sem njóta verndar nú þegar geri það áfram með sambærilegum hætti í gegnum svæðaskiptingu. Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins skulu mörk Hálendisþjóðgarðs að lágmarki miðast við þjóðlendumörk innan miðhálendislínu auk þeirra landsvæða á miðhálendinu og nágrenni þess sem þegar eru friðlýst við gildistöku laganna. Samkvæmt þessari skilgreiningu falla friðlýstu svæðin í Þjórsárdal og Lónsöræfi að hluta innan Hálendisþjóðgarðs og að hluta til undir Umhverfisstofnun. Lónsöræfi heyra undir Umhverfisstofnun en sérstakur samningur er í gildi við Vatnajökulsþjóðgarð um umsjón friðlandsins. Kringilsárrani er einnig undir stjórn Umhverfisstofnunar og er sérstök stjórnunar- og verndaráætlun í gildi um svæðið sem mun falla innan landamarka Hálendisþjóðgarðs en Vatnajökulsþjóðgarður fer með umsjón yfir svæðinu samkvæmt sérstökum samningi.

Í bráðabirgðarákvæði með frumvarpinu er tekið fram að stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs sem sett er á grundvelli laga nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð skuli halda gildi sínu, en ekki er minnst á stjórnunar og verndaráætlanir fyrir þau friðlýstu svæði sem munu flytjast frá Umhverfisstofnun yfir til Hálendisþjóðgarðs.

Forgangur í störf

Í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins, sbr. 5. mgr. þess ákvæðis, er gert ráð fyrir að starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs eigi forgangsrétt til starfa hjá Hálendisþjóðgarði og að ekki sé skylt að auglýsa þau störf.

Umhverfisstofnun telur rétt að slíkt hið sama skuli gilda um starfsmenn annarra fagstofnana sem starfa innan þess svæðis sem mun falla undir Hálendisþjóðgarð og hvers störf kunna að verða lögð niður við gildistöku laga um Hálendisþjóðgarð. Hvað þetta varðar bendir Umhverfisstofnun sérstaklega á að gert er ráð fyrir að friðlýst svæði í umsjón Umhverfisstofnunar falli undir Hálendisþjóðgarð. Það starfsfólk sem sinnir verkefnum á umræddum svæðum býr yfir menntun, reynslu og sérþekkingu á svæðunum sem mikilvægt er að tapist ekki.

Umhverfisstofnun telur þá ekki aðeins nauðsynlegt að frumvarpið mæli fyrir um forgangsrétt starfsfólks fleiri stofnana en Vatnajökulsþjóðgarðs til starfa hjá Hálendisþjóðgarði heldur að einnig sé tryggt að starfsfólkinu bjóðist sambærileg störf hjá hinni nýju stofnun og að það haldi áunnum réttindum sínum.

Virðingarfyllst,

Sigrún Ágústsdóttir
forstjóri

Ólafur A. Jónsson
sviðsstjóri

Suðurlandsbraut 24 +354 591 2000
108 Reykjavík www.ust.is

Fullgild rafræn undirskrift
SIGRÚN ÁGÚSTSDÓTTIR
Kennitala: 021269-5739
2021-02-02 09:00:12 GMT
Ástæða: Undirskrift

Fullgild rafræn undirskrift
ÓLAFUR ARNAR JÓNSSON
Kennitala: 010874-4599
2021-02-02 09:01:52 GMT
Ástæða: Undirskrift

Alþingi
Alþingishúsið
Reykjavík
nefndarsvid@althingi.is

28.01.2021
umhverfissinnar.is

Athugasemdir við mál nr. 369
Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð
frá umhverfis- og auðlindaráðherra

Ungir Umhverfissinnar fagna þessu tímamótafrumvarpi ráðherra og lýsa yfir ánægju með að tekið hefur verið tillit til þeirra athugasemda sem fyrr hafa borist frá félaginu í samráðsferlinu.

Samkvæmt þjóðmálakönnunum Gallup 2011 og 2015, Félagsvísindastofnunar HÍ 2016 og 2018 og loks Gallup 2021, eru fleiri landsmenn sem styðja hugmynd að hálendisþjóðgarði en þeir sem á móti henni eru. Umræðan í samfélaginu og könnun Gallup 2021 bendir til þess að ekki ríki sama samstaða um fyrstu útgáfu þessa frumvarps. Kannanir þessar eru allar marktæku þjóðmálakannanir sem kunnugar eru félaginu um þetta mál.
(Bishop, 2020; Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2016; Gallup á Íslandi, 2021; Isaksen & Jónsdóttir, 2015; Sverrisdóttir et al., 2011).

Við teljum því að sátt ríki um tilkomu þjóðgarðs og teljumþví mikilvægt að nefndin tryggi að sátt náist um þetta frumvarp með því að taka fyrir þær athugasemdir sem berast. Eftirfarandi eru tillögur og athugasemdir Ungra umhverfissinna:

3. grein
Þriðja markmið Þjóðgarðsins samkvæmt 3. grein kveður á um að *auðvelda [skuli] almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.*

Teljum við að hér megi endurorða markmiðið svo að það gæti að aðgengi án þess að spilla óbyggðaupplifun. Til dæmis:

> *3. Tryggja almannarétt í samræmi við gildandi lög án þess að draga úr tækifærum til að geta upplifað óbyggðatilfinningu og notið einveru og ferðafrelsis.*

Þetta felur m.a. í sér að breytingar á vegum og slóðum skuli uppfylla strangar kröfur um að rýra ekki sérstöðu svæðisins, á sama tíma og staðið er vörð um rétt almennings til umgengni um svæðið.

Að auki má benda til skýrslu ferðamála-, iðnaðar-, og nýsköpunarráðherra um þolmörk ferðamennsku sem lögð var fyrir Alþingi á 148. löggjafarþingi 2017–2018. Þar segir að

> *"Sem dæmi má nefna að heimsóknum getur fjölgað ef samgöngur að áfangastað eru bættar eða ef umfjöllun á netmiðlum verður til þess að skyndilega verður lítt þekktur staður vinsæll eða heimsóknarfjöldi stóreykst skyndilega, eins hefur nýlega gerst t.d. við Brúarárfoss og í Fjaðrárgljúfri. Slíkt getur verið áskorun fyrir verndun viðkvæmra staða, gæði upplifunar af þeim og þar með orðspor staðanna og landsins alls sem ferðamannalands"*

Það er því varasamt markmið að auka aðgengi almennings.

7. grein
Við mælumst til þess að getið sé í lögum að formenn umdæmisráða sitji í stjórn þjóðgarðsins fyrir hönd umdæmisráðsins og beri þannig skyldu til að fylgja ályktunum umdæmisráðsins á stjórnarfundum þjóðgarðsins. Mæla því Ungir umhverfissinnar fyrir viðbótinni sem er feitletruð í eftirfarandi textabroti úr 7. grein:

> *Í stjórn Hálendisþjóðgarðs, sem ráðherra skipar, sitja ellefu fulltrúar, sbr. þó 3. Mgr.:*
> *1. Sex fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Fulltrúi hvers rekstrarsvæðis skal tilnefndur sameiginlega af sveitarstjórnum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra viðkomandi rekstrarsvæði úr hópi fulltrúa þeirra í umdæmisráði.* ***Fulltrúar þessir sitja í stjórn fyrir hönd umdæmisráðs síns.***

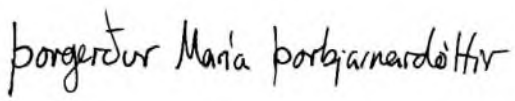
Ungir umhverfissinnar hafa einnig haft ýmsar spurningar um **24**. og **28. grein** laganna um vald þjóðgarðs- og land-varða til að loka fyrir umferð fyrirvaralaust stafi hætta að og stöðva umferð einstaklinga brjóti þeir reglur þjóðgarðsins á einhvern hátt. Eftir að hafa kynnt sér málið frekar vilja Ungir umhverfissinnar koma á framfæri að fari einhver of frjálslega með vald sitt er vert að nefna rétt einstaklingsins til þess að kæra slíkar lokanir til úrskurðarnefndar umhverfismála sem úrskurðar þá um hvort lokun sú sé réttmæt.

Virkjanakostir 3. áfanga Rammaáætlunar
Við viljum ítreka að til að halda í verndun þeirra virkjanakosta sem Rammaáætlun hefur sett í verndarflokk, er mikilvægt að hrófla ekki við því lýðræðislega verkfæri sem Rammaáætlun er og höfum því ekki athugasemdir við þann hluta frumvarpsins.

Að lokum
Ungir umhverfissinnar hafa fylgst með málinu þróast í langan tíma og telja það mikinn sigur fyrir íslenska náttúruvernd og komandi kynslóðir gangi frumvarpið eftir í þeirri mynd sem mest samstaða ríkir um. Að okkar mati er núverandi fyrirkomulag svæðisins þar sem skipulagsvaldið liggur að hluta til í forsætisráðuneytinu óviðunnandi þar sem það einkennist af stefnuleysi og lítilli vöktun og fræðslu til ferðamanna.

Ungir umhverfissinnar óska eftir því að fá að koma fyrir nefndina.

Fyrir hönd Ungra umhverfissinna



Þorgerður María Þorbjarnardóttir
Formaður, s. 8958894

Heimildir:

Bishop, M., (2020). Public Views on the Central Highland National Park - conditions for a consensus among recreational users. Master's thesis, Faculty of Life and Environmental Sciences, University of Iceland, pp. 124. https://skemman.is/handle/1946/35926

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. (2016). Þjóðmálakönnun unnið fyrir faghóp um samfélagsleg áhrif virkjana. https://www.ramma.is/media/faghopur-3/Samfelagsleg-ahrif-virkjana.pdf

Gallup á Íslandi. (2021). Fleiri andvígir en fylgjandi frumvarpi um hálendisþjóðgarð. https://www.gallup.is/frettir/fleiri-andvigir-en-fylgjandi-frumvarpi-um-halendisthjodgard/

Isaksen, G. R., & Jónsdóttir, E. D. (2015). Landvernd og Náttúruverndarsamtök Íslands – Hálendisverkefni. Gallup, 1-8. https://www.mbl.is/media/55/8755.pdf

Sverrisdóttir, J. K., Árnason, J. K., & Þorvaldsson, M. (2011). Náttúruverndarsamtök Íslands – viðhörf á til þjóðgarðs á miðhálendi íslands. Capacent Gallup, 1-4. https://www.mbl.is/media/16/3916.pdf

Ungliðanefnd ferðaklúbbsins 4x4
29.01.2021
Númer máls 369
Heiti þingmáls Hálendisþjóðgarður

Sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is

Ungliðanefnd ferðaklúbbsins 4x4 *vill skora á stjórnvöld að hafna þingmáli um Hálendisþjóðgarð eða endurgera, mál 369, þar sem það gengur alltof nærri viðteknum hefðum, nytja- og almannarétti þeim sem hingað til hefur dugað vel til verndunar hálendisins og hagsmuna þjóðarinnar. Einnig hversu óljósar áætlanir eru ef stofnað eigi þjóðgarð.*

Punktar sem nefndin mislíkar vegna frumvarps

- Útþynntur hlutur útvistarfólks í svæðisráðum og stjórn (1:9 í stað 1:6)
- Skipulagsvald trompar Stjórnunar og verndaráætlun, öfugt við það sem nú er í VJÞ. Gefur sveitarstjórnum rosalegt neitunarvald á opnar ferðaleiðir.
- Endurtekin misnokun á UNESCO skráningunni til að réttlæta lokanir og ofstjórn í VJÞ er víti til varnaðar og risatórt viðvörunarflagg á Miðgarð.
- Miðgarður verður valdatæki fyrir öfgafull öfl til lokana og allskonar ofstjórnar, fordæmi eru t.d. óhæfuverkið í Vonarskarði og altæka drónabannið í VJÞ.
- Engin rekstraráætlun liggur fyrir, óábyrgt og ámælisvert
- Fjármögnun liggur ekki fyrir, breytingar á langtímaáætlunum ríkisins eru framundan vegna COVID. Einu leiðirnar til fjármögnunar verður niðurskurður á öðrum sviðum (velferð, menntun, heilbrigði, samgöngur, innviðir) , aukin skattheimta á almenning eða gjaldtaka inn á 30% landsins.
- Opnað er í frumvarpinu fyrir gjaldheimtu inn á 30% landsins
- Opnað er í frumvarpinu fyrir sérstakt gistigjald án þess að þjónusta komi á móti (gistináttagjald þjóðgarðs)
- Starfsmenn virðast fá framvirkar rannsóknaheimildir og brottvísunarvald af 30% landsins – langt umfram það sem lögregla fær.
- Ekki gert ráð fyrir útivist með aðstoð vélkúninna tækja, slíkt er beinlínis skrifað út. Hér er verið að mismuna fötluðum, öldruðum, öryrkjum og þeim sem hafa ekki kost á því að geta gengið miklar vegalengdir. Mismunun á þeirra rétti að ferðast um landið sitt.
- Ekki gert ráð fyrir varðveislu ferðaleiða, ekki eitt orð um þær í frumvarpinu.
- Ekki gert ráð fyrir að hefðbundnar ferðaleiðir njóti réttar sambærilegum öðrum hefðbundnum nytjum.
- Ekki er lengur tryggt að SAMUT verði samtökin sem tilnefni fulltrúa útivistarfólks í stjórn og svæðisráð eins og er í VJÞ. Þar eru hörð átök framundan.
- Miðgarði fylgir það mikil tilfærsla á valdi að því má jafnvel líkja við tilraun til valdaráns á hálendinu.
- Mikið markmið að túristavæða hálendið og auka aðgengi fólks, en samt talað um að hefja kvótakerfi til að sporna gegn tröðkun mannsins á hálendinu. Ýtir undir spillingu. Viðkvæm svæði á hálendinu vernda sig sjálf þar sem aðgengið að því er erfitt aðkomu. En verður það ekki ef þeim er otað að fólki og gert greiðara aðgengi.

Reynsla úr Vatnajökulsþjóðgarði sýnir að þar skarta mörg boð og bönn. Dæmi um Fjaðrárgljúfur. Gönguleiðin þar einkennist af skiltum, á leiðinni eru 82 bannskilti en 2 fræðsluskilti. Hver er sjarminn þar? Osnortin víðerni eiga ekki við, engin náttúruleg upplifun þar sem einbeitingin fer í það að lesa bönn á skiltum.
Sjá myndir fyrir neðan.



Ófullnægjandi greinar í frumvarpinu:

6. – 13.grein Stjórnun Hálendisþjóðgarðs
Í greinunum er fjallað um skipan stjórnar og að meirihluti skuli vera úr sveitastjórnum og ráðherra skipar einn sem jafnframt skal vera formaður. Ráðherra skipar því bæði formann og forstjóra, sem dregur enn frekar úr sjálfstæði stjórnar þjóðgarðs.
Grein um starfsemi stjórnar er nokkuð skýr en ráðherra getur gripið inn í ef stjórn uppfyllir ekki skyldur sínar. Þetta er enn eitt dæmið um verulegt hlutverk ráðherra, beint og óbeint, yfir stjórn þjóðgarðsins, svo í raun sætir eindæmum, sérstaklega í ljósi þess að reynt að er kynna frumvarpið á þeim grunni að í þjóðgarði eigi að gæta að valddreifingu og sjónarmiðum félaga og sveitarfélaga sem hagsmuna eiga að gæta.
Einnig er opnað á að fjölga svæðisráðum samkvæmt reglugerð. Þá fjölgar jafnframt fulltrúum í mjög stórri stjórn. í þessu felst að vægi útivistarfélaga í stjórn verður minnkað. Enn og aftur minnka valdahlutföllin hjá þeim sem eiga hagsmuna að gæta.
Forstjórinn ræður þjóðgarðsverði sem sjá um að framfylgja stefnu sem stjórn og forstjóri setur. Starfsmenn garðsins eru því ráðnir með óbeinni tengingu til ráðherra. Eðlilegt væri að svæðisráð hefðu beint vald varðandi ákvarðanir um ráðningu þjóðgarðsvarða.

18.grein Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.
"Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum."
Hér erum við skilgreind sem gestir í okkar eigin landi og gert skyldug til að hlýta öllum fyrirmælum frá þjóðgarðsvörðum. Mikil hræðsla um misnotkun á valdi og hvergi tekið fram um nefnd sem gætir að hagsmunum fólks sem ferðast innan garðsins og styður við rétt á ferðum innan þess.
Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.
Hér er verið að skrá niður boð og bönn fyrir meira en 30% af landinu og er allt skrásett. Ekkert frelsi er lengur í því að fá að ferðast um landið þar sem stanslaust er verið að fylgja manni og leiðbeina gegnum lög og reglur. Afhverju nægja ekki lögin um náttúruvernd sem eru í gildi í dag?
Afla skal leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir notkun flygilda á þeim svæðum þar sem slíkt er áskilið samkvæmt ákvæðum stjórnunar- og verndaráætlunar.
Ekki er búið að gefa út hvaða svæði verða lokuð fyrir notkun flygilda og virðir maður þau rök fyrir viðkvæm svæði, en mikil óvissa yfir hversu stórt svæðið verður. Út frá reynslu Vatnajökulsþjóðgarðs þá hefur allur garðurinn verið settur í flygildisbann.

19.grein Öryggi gesta.
Fólk fer um og dvelur í Hálendisþjóðgarði á eigin ábyrgð.
En samt hafa þeir vald til að grípa inní ef talin er að hætta stafi innan þjóðgarðsins. 25.grein *Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef lokun er nauðsynleg af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta.*
Enn og aftur of mikil völd. Hvergi er skilgreint hverskonar hættur falla undir þetta, hvort það sé óveður í vændum? Sem fólk er misvant að vera í og missir því ákvörðunarrétt sinn á ferðamennsku. Einnig eiga almannavarnir að grípa inní ef svo mikil hætta skuli stafa að þurfi að loka ákveðnum svæðum og rýma. Ekki þjóðgarðsverðir eða stjórnandi þess.

21.grein Leyfisveitingar
Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga.
Hvergi er tekið fram hver skilgreiningin er á samkomu. Hvort sem það er hópur á vegum áhugamanna eða skipulags ferðafélags.

28.grein Stöðvun athafna og framkvæmda.
Hálendisþjóðgarði, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva för fólks og farartækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð.
Hér hefur aðilinn vald til að grípa inní áður en að brot er framið. Hér þarf mikla forsjá til að sjá fyrir hvað er í vændum. Einnig er þetta meira vald en lögreglan hefur. Hún hefur ekki vald til að stöðva eitthvað fyrr en brotið hefur verið framið. Þetta ýtir undir misnotkun á valdi.

31.grein Reglugerðir fyrir Hálendisþjóðgarð.

Ráðherra skal setja í reglugerðir nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

- *Friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs, - mörk og fjölda rekstrarsvæða, - dvöl, umgengni og umferð, - leyfirveitingar, - afmörkun jaðarsvæða, - gjaldtaka.*

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerðir nánari ákvæði um

- *Stækkun þjóðgarðs, - köfun innan þjóðgarðs og aðra útivistarstarfssemi, - bann við akstri vélknúinna ökutækja.*

Mikil völd sem ráðherra einn fær og ekki vitað hversu öfgafullar breytingarnar verða.

32. Gjaldtaka

Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.

Gjaldtakan er skilgreind fyrir þjónustusvæði innan þjóðgarðsins. Hvergi kemur fram rekstraráætlun þjóðgarðsins og hvernig henni verður fjármagnað. Því er hætta á að gjaldtaka hafist við jaðarmörkin. Einnig er sérstakt gistigjald án þess að þjónusta komi á móti, einhverskonar gistináttagjald. Opnað er fyrir gjaldtöku á 30% lands, fjármögnun liggur ekki fyrir og ekki gert ráð fyrir covid. Þar sem efnahagurinn í landinu er nú þegar á skornum skammti. Einu leiðirnar til fjármögnungar verður niðurskurður á öðrum sviðum s.s. velferð, menntun, heilbrigði, samgöngu, innviðir, aukin skattheimta á almenningi eða gjaldtaka á 30% landsins.

Hálendisþjóðgarður er því miður ávísun á að öfgarnar nái að blómstra og mikið vald er fært til fólks sem hefur sýnt í t.d. Vatnajökulsþjóðgarði að það fer illa með valdið og það kemur illa niður á almannaréttinum.

Frumvarpið í heild sinni er óskýrt og einfaldlega óklárað. Orðatiltakið „Ráðherra eða stjórn er heimilt að setja fram nánari ákvæði um framkvæmdir eða reglugerðir.“ Kemur fyrir 24 sinnum í frumvarpinu sem gerir manni óljóst fyrir hvað sé í vændum.

Því leggjum við til að frumvarpið verði dregið til baka og endurgert eða fellt niður.

Maður samþykkir ekki óklárað verk og treystir því að það verði sníðað að öllum þeim kröfum eftir á. Ríkisrekið bákn á hálendinu er ekki lausnin.

Virðingarfyllst f.h. Ungliðanefndar ferðaklúbbsins 4x4

Íris Friðriksdóttir
kt: 210197-2309

31. janúar 2021

Athugasemdir við mál nr. 290/2019
Fyrirhugað frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð.

Fyrir hönd V.S. Útivistar ehf gerum við alvarlegar athugasemdir við frumvarp til laga um hálendisþjóðgarð. Langt mál væri telja upp alla þá galla sem við teljum augljósa í frumvarpinu og hafa komið fram í athugasemdum hjá hinum ýmsu hagsmunasamtökum. Eftirfarandi ágalla teljum við vega þyngst:

1. Skort á samráði við hagaðila þ.e. félög og samtök sem eiga hagsmuna að gæta á hálendinu, hvort sem um frístundaiðju eða atvinnustarfsemi er að ræða.
2. Lítt rökstuddar heimildir ráðherra og/eða starfsmanna þjóðgarðsins til takmarkandi ákvarðana svo sem lokana og banna.
3. Eignarnám lands, mannvirkja og réttinda án rökstuðnings um að almenningsþörf krefjist eins og tiltekið er í 72.gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands.

Með von um skynsemi, sanngirni og samvinnu,

f.h. V.S Útivistar ehf,

Kári Guðbjörnsson
Kársnesbraut 88
200 Kópavogi
s: 8945089
E-mail: kari@virgin.is

Umsögn um
Hálendisþjóðgarður 369. mál, lagafrumvarp 28.01.2021
151. löggjafarþing 2020–2021

Ég segi NEI TAKK við lagafrumvarpi 369 hálendisþjóðgarður og þeirri þjóðgarða og stofnanavæðingu hálendisins sem það lagafrumvarp boðar. Ekki hefur verið sýnt fram á þörf á því að stofna þennan þjóðgarð á þjóðlendum sem er land þjóðarinnar. Ekki hefur verið neitt ákall frá þjóðinni um þessa fyrirhuguðu þjóðgarðavæðingu á hálendinu.

Menn hafa sagt að þetta verði stærsti þjóðgarður Evrópu, sem er næg ástæða til að stoppa þetta frumvarp en engin þjóð í Evrópu hefur verið svo vitlaus að binda hendur framtíðarkynslóða á nýtingu þeirra landsvæða sem þjóðunum tilheyra.

Þessi hugmynd hefur ekki verið unnin í neinu samráði við sveitarfélög, rétthafa nýtingarréttar eða þjóðina í heild sinni hvort hún vilji selja þjóðlenduna sína undir þjóðgarð með þeim kvöðum og afsali réttinda sem því fylgir. Ekki hefur komið neitt ákall frá eða samráð verið haft við það útivistarfólk sem mest hefur stundað og verndað hálendið um þörf á að þjóðgarðavæða hálendið. Þá á ég við útivistarfólk sem stundar, hestamennsku, skotveiði, stangveiði, hreindýraveiði og fjallaferðir á jeppum og húsbílum að ógleymdum búsmala og aðrir slíkir hópar sem af sumum eru ekki taldir meðal útivistarfólks þó svo að útvist og náttúruvernd sé það sem sameinar alla þessa hópa.

Fumvarpið er eignaupptaka af verstu sort þar sem eign þjóðarinnar, þjóðlendan, er tekin af þjóðinni og gerð að ríkisbákni með skrifstofuvæðingu í stýringu. Ekki hefur verið sýnt fram á hvernig ríkið ætlar að reka þetta stóra bákn sem verið er að koma á fót nema með gjaldtöku í hverju horni og taka þannig af þjóðinni þann nýtingarrétt sem hún er með í dag.

Í frumvarpinu er ekki tryggt að núverandi nýting og ferðafrelsi haldist óbreytt þó svo að það standi í einstaka greinum sem vísa svo á aðrar greinar sem enda svo allar á lögum um náttúruvernd eins og tilgreinir í 1.gr. lagatillögunnar. Einnig má sjá í 5.gr. að hægt verður að taka með eignarnámi núverandi nýtingarrétt sem þjóðin hefur og er það óásættanlegt ásamt öðrum eignarupptökuheimildum sem þessi lagatillaga kveður á um.

Ég hafna stofnanavæðingu hálendisins sem annar kafli lagatillögunnar boðar en hátt í 100 manns munu koma að því að vera handbendi eins ráðherra sem svo öllu ræður þar með talið ráðningu forstjóra. Þessi fjöldi er fyrir utan almenna starfsmenn fyrirhugaðs þjóðgarðs.

Ég tel fráleytt að binda framtíðarorkunýtingu svæðisins með þeim hætti sem gert er í 23.gr. á sama tíma og þjóðir heims eru að reyna að nýta umhverfivæna orkugjafa í stað jarðefnaeldsneytis.

Upptalningin hér að framan er aðeins brot af þeim athugasemdum sem ég hef við lagatillögu um hálendisþjóðgarð og tel ég ekki þörf á að fara nánar yfir einstaka liði tillögunnar þar sem ég er að hafna tillögunni að lögum um hálendisþjóðgarð í heild sinni.

Ég segi því nei takk við máli númer 369 lagafrumvarp um hálendisþjóðgarð og hvet alla þingmenn til þess að gera slíkt hið sama.

Kveðja
Valdimar Aðalsteinsson
Kt 161066-3629

VATNAJÖKULSÞJÓÐGARÐUR

Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna · Vatnajökulsþjóðgarður · Lifandi samspil elds og íss · Samþykktur á heimsminjaskrá 2019

Skrifstofa Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Dags: 19. janúar 2021
Málsnúmer: 2012009

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs tekur ekki afstöðu með eða á móti frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð. Verði frumvarpið að lögum, teljum við þó mikilvægt að byggja á þeirri reynslu sem orðið hefur til innan Vatnajökulsþjóðgarðs undanfarin áratug. Í því samhengi vill stjórn koma á framfæri eftirfarandi atriðum sem mikilvægt er að hafa í huga.

1. Vörumerkið Vatnajökulsþjóðgarður

Verði Hálendisþjóðgarður að veruleika er mikilvægt að huga að vörumerkinu "Vatnajökulsþjóðgarður" og að gerð verði sérstaklega grein fyrir þeim hluta þjóðgarðsins sem kominn er á heimsminjaskrá UNESCO sem landslagsheild.

2. Stjórnkerfi þjóðgarðs og úrlausn deilumála

Stjórnkerfi Hálendisþjóðgarðs, eins og því er lýst í frumvarpinu, er í grunninn með svipuðum hætti og stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs, þar sem þjóðgarði er skipt upp í rekstrarsvæði og sérstök umdæmisráð fjalla um málefni viðkomandi rekstrarsvæðis með svipuðum hætti og svæðisráð í Vatnajökulsþjóðgarði. Stjórn hefur síðan yfirumsjón með stefnumörkun, gerð tillögu um stjórnunar- og verndaráætlun, gerð tillögu að reglugerð um þjóðgarðinn og atvinnustefnu, gerð tillögu um rekstur þjóðgarðsins í samræmi við fjárveitingar ofl.

Stjórnkerfi Vatnajökulsþjóðgarðs er óvenjulegt og á margan hátt framsækið, þar sem reynt er að samtvinna kosti miðlægrar stjórnsýslu og valddreifingar þar sem raddir bæði heimafólks og helstu hagsmunaaðila eiga greiðan aðgang að allri umræðu frá fyrstu stigum mála. Framkvæmdin getur þó verið snúin og reynslan frá Vatnajökulsþjóðgarði sýnir að þegar upp koma vafamál sem snúa að stjórnsýslu þá er erfitt að leysa úr þeim málum, m.a. vegna þess að fyrirmyndir úr sambærilegu stjórnkerfi skortir. Því er mikilvægt að ferli ákvarðanatöku séu sem allra skýrust strax í upphafi. Stjórnkerfið þarf að vera þannig uppbyggt að það hafi burði til að taka á erfiðum álitamálum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Vatnajökulsþjóðgarð frá október 2019 segir eftirfarandi um stjórnkerfi þjóðgarðsins:

> *„Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á Stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðs er marglaga og flóknara en hjá flestum ríkisaðilum. Gæta þarf þess að valdmörk og boðleiðir séu skýr og tryggja að yfirstjórn á málefnum þjóðgarðsins í heild haldist í hendur við ábyrgð á hagkvæmri, skilvirkri og árangursríkri nýtingu þess fjár sem veitt er til starfseminnar. Mikilvægt er að unnið verði gegn þeim veikleikum sem hið marglaga stjórnskipulag hefur reynst fela í sér."*

Dæmi um atriði sem eru óljós í frumvarpinu og gætu valdið vandræðum komi upp ágreiningur er hvernig velja eigi formann og varaformann umdæmisráða og hvort að sjálfgefið sé að þeir aðilar séu jafnframt þeir einstaklingar sem sveitarfélög umdæmisráðanna koma sér saman um að tilnefna sem aðalmann og varamann í stjórn.

Þannig kemur eftirfarandi setning fram í 11. grein, tölulið 2:

> *„Umdæmisráð kýs sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarfélaga. Falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns."*

Í 8. grein, tölulið 1 (um stjórn Hálendisgarð) kemur síðan eftirfarandi fram:

> *"Í stjórn Hálendisþjóðgarðs, sem ráðherra skipar, sitja ellefu fulltrúar, sbr. þó 3. mgr.:*
>
> *1. Sex fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Fulltrúi hvers rekstrarsvæðis skal tilnefndur sameiginlega af sveitarstjórnum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra viðkomandi rekstrarsvæði úr hópi fulltrúa þeirra í umdæmisráði."*

Hér verður ekki betur séð en að þegar kemur að því að velja formann umdæmisráða þá eigi allir fulltrúar umdæmisráðs aðkomu að því, þó að ljóst sé að formaðurinn þurfi að vera úr röðum sveitarstjórnafólks. Hvað varðar skipan sveitarstjórnarfulltrúa frá hverju rekstrarsvæði í stjórn virðast sú ákvörðun vera í höndum sveitarstjórna á viðkomandi svæðum, ekki fulltrúa í umdæmisráði, þar sem sitja fulltrúar bæði frá sveitarstjórnum og hagmunaaðilum. Þetta gæti skapað þá stöðu að formaður umdæmisráðs og fulltrúi sveitarstjórna í stjórn Hálendisþjóðgarðs væri ekki sama manneskjan, sem er væntanlega ekki sú hugmynd sem er lagt upp með.

Þá væri einnig gagnlegt að skerpa á því í frumvarpinu hvort sveitarstjórnarfulltrúi tiltekins rekstrarsvæðis í stjórn hafi einhverjar skyldur gagnvart umdæmisráði á viðkomandi rekstrarsvæði og ef svo er, hverjar þær séu.

Til viðbótar er rétt að benda á þá reynslu sem fengist hefur í Vatnajökulsþjóðgarði við tilraunir til að leysa deilumál þar. Í slíkum deilumálum skortir skýr úrræði eins og t.d. hefur verið komið upp í íslenskri stjórnsýslu með svokölluðum úrskurðarnefndum.

3. Markmið um að styrkja byggð og atvinnustarfsemi – lagalegar heimildir stjórnar

Í 3 gr. frumvarpsins, lið 5 segir eftirfarandi um markmið Hálendisþjóðgarðs:

> *„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 á gæðum svæðisins"*

Vatnajökulsþjóðgarður | Urriðaholtsstræti 6-8 | 210 Garðabæ | vjp.is | kt 441007-0940 | info@vjp.is

Í 20 gr. (um atvinnustefnu og samninga við þjónustuaðila) kemur jafnframt fram að í atvinnustefnu skuli leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni Hálendisþjóðgarðs.

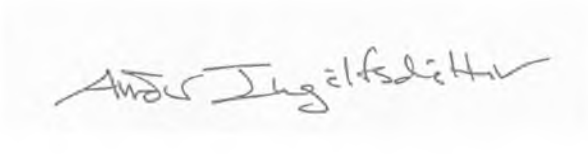
Í þessu samhengi er vakin athygli á því að þegar kemur að útdeilingu takmarkaðra gæða, t.d. með útboðum eða takmörkun á fjölda leyfa fyrir tiltekna starfsemi, þarf ríkisstofnun að gæta jafnræðis og fylgja lögum um opinber innkaup, sem takmarka möguleika þess að hampa fyrirtækjum á grundvelli heimilisfestu. Sé það vilji löggjafavaldsins að heimafyrirtæki hafi forgang þegar kemur að atvinnuuppbyggingu í nágrenni þjóðgarðs þurfa lagalegar heimildir stjórnar til að veita slíkan forgang að vera skýrar.

4. Fjármögnun

Ekki verður auðveldlega séð af frumvarpi um Hálendisþjóðgarð hver hugmyndin er um dreifingu fjármagns innan stofnunarinnar. Umtalsverð fjárframlög verða lögð til hinnar nýju stofnunar og því þarf að vera skýrt frá byrjun hverjar séu grunnforsendur fyrir skiptinu þess fjármagns hvort heldur er til rekstrar eða fjárfestinga. Einnig eru sértekjur nýttar sem hluti af forsendum fyrir rekstri í núverandi skipulagi Vatnajökulsþjóðgarð en komið hefur í ljós að slík nálgun getur verið "brothætt" í sveiflukenndri ferðaþjónustu.

F.h. stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs,

Virðingarfyllst,



Auður H. Ingólfsdóttir
formaður stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs

Nefndasvið Alþingis
B.t. umhverfis- og samgöngunefnd
Sent með tölvupósti á nefndasvid@althingi.is

Umsögn Vegagerðarinnar um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál, 151. löggjafarþing.

Vegagerðinni hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál sem lagt er fram á 151. löggjafarþingi og veittur frestur til 1. febrúar til að skila inn umsögn um málið.

Í inngangsorðum greinargerðar með frumvarpinu er rakið að frumvarpið eigi sér nokkurn aðdraganda og hafi verið á stefnuskrá stjórnvalda síðan á árinu 2016. Frá þeim tíma hafi starfað tvær nefndir skipaðar af umhverfis- og auðlindaráðherra sem unnið hafi að undirbúningi og frumvarpssmíði í samstarfi og samráði við ýmsa aðila sem hagsmuna eigi að gæta eða koma að stjórnsýslu eða annarri starfsemi á því svæði sem frumvarpið nær til, þ.á.m. Vegagerðina. Vísast til meðfylgjandi bréfs dags. 5. nóvember 2019 til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þar sem Vegagerðin svarar spurningum nefndar sem þá starfaði.

Um markmið frumvarpsins.
Eins og fram kemur í inngangsorðum frumvarpsins hefur fjölgun ferðamanna undanfarinn áratug opnað augu manna fyrir nauðsyn þess að byggja upp innviði á hálendinu til að taka á móti ferðamönnum sem sækja landið heim ekki síst vegna einstakrar náttúrufegurðar. Ekki er ólíklegt að með stofnun þjóðgarðs aukist áhugi ferðamanna á að sækja svæði innan þjóðgarðsins heim. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að horft sé til þess að byggðar verði upp nýjar þjónustumiðstöðvar til að sinna þjónustu við þá sem leggja leið sína í þjóðgarðinn og annast vörslu þjóðgarðsins.

Vegagerðin
Borgartún 5–7
105 Reykjavík
+354 522 1000
vegagerdin.is

vegagerdin
@vegagerdin.is

Samkvæmt 3. gr. frumvarpsins snúa markmið þess í veigamiklum atriðum að því að bæta aðgengi almennings að þjóðgarðinum og stuðla að því að almenningur geti stundað útivist innan þjóðgarðsins í sátt við umhverfi og náttúru. Einnig að leitast við að efla byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni hans með sjálfbærum hætti.

Samgöngumannvirki á hálendinu.
Á miðhálendi Íslands er nokkuð kerfi þjóðvega, þar með taldir stofnvegir um hálendi, þ.e. Kaldadalsvegur, Kjalvegur, Sprengisandsleið og hluti Fjallabaksleiðar nyrðri. Í flestum tilvikum er um vegamannvirki að ræða sem eru

lítt eða ekkert uppbyggð og í sumum tilvikum jafnvel illfærir vegslóðar sem að jafnaði eru aðeins færir vel búnum bifreiðum með drif á öllum hjólum að sumarlagi og þar sem búast má við óbrúuðum ám. Engu að síður gegna þessir vegir mikilvægu hlutverki m.a. fyrir atvinnurekstur í ferðaþjónustu.

Í 5. kafla greinargerðar með frumvarpinu kemur fram að á samráðsstigi hafi komið fram ábendingar um að skýrari stefna yrði sett fram varðandi akstur og ferðaleiðir innan fyrirhugaðs þjóðgarðs. Látið er nægja að svara þeirri athugasemd með vísan til þess að til sé reglugerð nr. 260/2018 um vegi í náttúru Íslands en þeirri reglugerð er ætlað að kveða á um það hvaða vegi og slóðir sem ekki teljast til þjóðvega megi aka. Ekki er minnst á það vegakerfi þjóðvega sem til staðar er á hálendinu í dag og áður er lýst né heldur vikið að ábendingum sem fram koma í ofangreindu bréfi Vegagerðarinnar varðandi þjóðvegi á hálendinu.

Þær spurningar vakna því hvort hugað hafi verið nægilega að því við smíði frumvarpsins að móta þurfi stefnu um uppbyggingu samgönguinnviða á hálendinu sem þjónað geti vaxandi ferðamannastraumi þannig að öryggi vegfarenda sé tryggt.

Nánar um uppbyggingu og viðhald þjóðvega á hálendinu.

Eina greinin sem fjallar um uppbyggingu samgönguinnviða er 17. gr. frumvarpsins sem ber yfirskriftina *Bann við spjöllum og raski* en greinin heimilar vegaframkvæmdir sem fengið hafa *sérstakt samþykki þjóðgarðsyfirvalda* eins og það er orðað. Þær skulu háðar ströngum skilyrðum og nauðsynlegt að ráð hafi verið fyrir þeim gert í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins. Ákvæði 17. gr. veldur þannig óvissu um einstakar framkvæmdir sem gert verður ráð fyrir á samgönguáætlun. Ekki er skýr málsmeðferð til staðar varðandi ákvarðanatöku. Alls óvíst verður hvernig standa eigi að áætlanagerð um þá uppbyggingu sem talin verður nauðsynleg í því skyni að ná markmiðum frumvarpsins um bætt aðgengi almennings að hálendinu.

Stefnumótun, áætlanagerð og uppbygging þjóðvega á hálendi verður samkvæmt framangreindu óljós verði frumvarpið að lögum. Veghald þessara vega verður einnig í ákveðnu uppnámi, þ.e. viðhald og þjónusta, þ.m.t. stjórnun á því hvenær þessir vegir eru opnir. Þannig er lögð til víðtæk reglugerðarheimild í 4. mgr. 18. gr. laganna sem heimilar ráðherra einhliða og án samráðs að mæla fyrir um lokanir ótilgreint á allri umferð innan svæða þjóðgarðsins allt árið um kring. Í ljósi þess hversu stór hluti landsins tilheyrir fyrirhuguðum þjóðgarði samkvæmt frumvarpinu verður illa við það unað að óvissa ríki um hvernig staðið verði að uppbyggingu og viðhaldi þjóðvega og tenginga við það.

Hingað til hafa hálendisvegir verið opnaðir að vorlagi og fyrri hluta sumars þegar veður og snjóalög leyfa. Opnun hálendisvega getur haft í för með sér minniháttar rask þegar þeir eru lagfærðir eftir veturinn. Óljóst er hvort heimilt

verður að ráðast í þær aðgerðir án sérstaks samþykkis þjóðgarðsyfirvalda. Ekki liggur fyrir með hvaða hætti þetta sérstaka samþykki verður veitt, hvort sækja þurfi um það í hvert sinn o.s.frv. Þannig má halda því fram að Vegagerðinni verði óheimilt að sinna þessu hlutverki án sérstaks samþykkis verði frumvarpið að lögum.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að mælt verði fyrir um innviði samgangna og mannvirkjagerð í stjórnunar og verndaráætlun þjóðgarðsins, sjá 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins. Málsmeðferð við gerð og breytingar á áætluninni er í byrjun í höndum viðkomandi umdæmisráðs sem gerir tillögur til stjórnar þjóðgarðsins sem samræmi þær og gerir heildaráætlun fyrir þjóðgarðinn. Ráðherra er svo heimilað einhliða að breyta tillögu að áætlun telji hann hana fara í bága við lög eða reglugerð um þjóðgarðinn. Mælt er fyrir um að skipulagsáætlanir skuli vera í samræmi við stjórnunar- og verndaráætlun, þ.á.m. landsskipulag, og færist því stjórnun á allri áætlanagerð og uppbyggingu í hendur stjórnar þjóðgarðsins án þess að þar sé tryggð nægilega breið aðkoma hlutaðeigandi aðila.

Stjórn og umdæmisráð þjóðgarðsins skulu samkvæmt ákvæðum frumvarpsins gæta þess að fylgt sé ákvæðum laganna og reglugerðar settrar samkvæmt þeim en telja verður að mæla hefði þurft fyrir um skyldu til að taka mið af þörf fyrir innviði til að tryggja öryggi vegasamgangna.

Loks vill Vegagerðin benda á að með fyrirhugaðri stofnun þjóðgarðs kann að vera hætta á því að fyrirkomulag opnunar hálendisvega kemst í uppnám. Umhverfisstofnun og Vegagerðarin hafa í sameiningu metið og tekið afstöðu til þess hvenær rétt sé að opna hálendisvegi, með tilliti til ástands veganna og til verndar viðkvæmri náttúru. Með samþykkt frumvarpsins verður ekki betur séð en að þetta fyrirkomulag verði sett í uppnám og óljóst hvernig ætlunin er að staðið verði að því innan stjórnkerfis þjóðgarðsins.

Tillaga um að frumvarpið verði tekið til frekari skoðunar.
Framangreindar athugasemdir lúta einkum að verksviði Vegagerðarinnar en tengjast almennt umræðu um að á skorti breiðari samstöðu um þau áform sem frumvarpið ber með sér. Með vísan til þeirra ábendinga sem að framan eru raktar getur Vegagerðin ekki stutt samþykkt frumvarpsins í óbreyttu horfi. Stefna þurfi að breiðari samstöðu á meðal ólíkra haghafa og opinberra aðila um málefni hálendisins.

Athugasemdir og breytingartillögur við einstakar greinar.
Eins og að framan er rakið telur Vegagerðin ekki unnt að fallast á frumvarpið óbreytt og snúa athugasemdir að ýmsum ákvæðum þess. Eftirfarandi eru þær helstu sem og breytingatillögur sem miða eiga að úrbótum en tekið skal fram að Vegagerðin telur æskilegra að áform um hálendisþjóðgarð fái frekari skoðun og úrvinnslu áður en frekari umfjöllun verður um þau af hálfu Alþingis.

1. Viðbót við 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins.
Við 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins bætist töluliður í upptalningu á markmiðum friðlýsingar, svohljóðandi: *Aukið öryggi samgangna innan þjóðgarðsins í góðri sátt við náttúru og umhverfi.*

Eins og að framan er rakið er eitt af markmiðum frumvarpsins að bæta aðgengi og upplifun almennings af hálendinu. Gera má ráð fyrir að stofnun þjóðgarðs á hálendinu með uppbyggingu þjónustu í jaðri hans dragi að aukinn fjölda gesta. Saman þarf að fara uppbygging öruggra vega og þjónustumiðstöðva í þjóðgarðinum. Tillagan miðar þannig að því að styðja við önnur markmið frumvarpsins.

2. Breyting á 8. gr. frumvarpsins.
Við 1. mgr. 8. gr. bætist:
4. Einn fulltrúi tilnefndur af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu.

Í samræmi við breytingatillögu hér að ofan um markmið frumvarpsins er lagt til að skipan fulltrúa í stjórn þjóðgarðsins endurspegli mikilvægi þess að tryggja öryggi samgangna innan þjóðgarðsins. Stjórnin mun hafa mikilvægu hlutverki að gegna hvað það varðar, ekki síst ef henni er í raun ætlað að yfirtaka skipulagsvald innan hálendisins og vinna að áætlanagerð varðandi uppbyggingu samgöngumannvirkja.

3. Breyting á 14. gr. frumvarpsins.
Við greinina bætist 4. mgr. svohljóðandi: *Í stjórnunar- og verndaráætlun skal tilgreina veghelgunarsvæði þjóðvega í samræmi við skipulagsáætlanir.*

Þjóðvegir eru mikilvæg opinber mannvirki og er uppbygging þeirra á forræði samgönguyfirvalda í samræmi við ákvæði skipulagslaga. Heildarsýn á vegkerfi þarf að ráða uppbyggingu þess um land allt. Varhugavert er að álykta að þjóðgarðsyfirvöld geti yfirtekið það verkefni að hafa forræði á uppbyggingu og legu slíkra mannvirkja á jafn stóru landsvæði og hér um ræðir. Er því lagt til að tryggt verði að verndaráætlun fylgi skipulagsáætlunum þegar kemur að skipulagi mikilvægra samgönguinnviða.

4. Breytingatillaga við 16. gr. frumvarpsins.
Í 3. málslið 1. mgr. 16. gr. á eftir orðunum *Slíkar framkvæmdir* komi , *s.s. vegagerð og tilheyrandi efnistaka,*

Lagt er til að lokamálsliður 1. mgr. 16. gr. orðist svo: *Ráðherra getur sett nánari ákvæði um framkvæmd þessa ákvæðis.*

Í 1. mgr. er mælt fyrir um skilyrði þess að heimila megi mannvirkjagerð og jarðrask innan þjóðgarðsins. Mikilvægt er að taka af tvímæli um að þar sé einnig átt við vegagerð og minniháttar efnistöku. Einnig er lögð til breyting á orðalagi

reglugerðarheimildarinnar til nánari afmörkunar en óbreytt yrði hún of víðtæk og óljós að umfangi.

5. Breytingatillaga við 17. gr. frumvarpsins.
Lagt er til að 2. málsliður 1. mgr. 17. gr. orðist svo: *Heimilt er þó að ráðast í vegaframkvæmdir sem eru í samræmi við stjórnunar- og verndaráætlun en auk þess framkvæmdir sem fengið hafa sérstakt samþykki stjórnar þjóðgarðsins, samrýmast markmiðum þjóðgarðsins og lúta ströngum skilyrðum um lágmarks rask.*

Í 1. mgr. 16. gr. frumvarpsins er að finna heimild til þess að ráðast í mannvirkjagerð sem samræmist markmiðum þjóðgarðsins og gert er ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Ákvæði 2. málsliðar 1. mgr. 17. gr. er því óþarfa endurtekning hvað það varðar. Hins vegar er nauðsynlegt að mæla fyrir um framkvæmdir sem ekki eru í samræmi við áætlun og nauðsyn er á en slíkar framkvæmdir yrðu háðar ströngum skilyrðum.

6. Athugasemdir og breytingatillaga við 18. gr. frumvarpsins.
Ákvæði 18. gr. frumvarpsins gengur þvert á ákvæði náttúruverndarlaga nr. 60/2013, sbr. lög nr. 109/2015. Er hér einkum vísað til 31. og 32. gr. laganna um skráningu vega í náttúru Íslands og ákvæði um opnun hálendisvega í samstarfi Vegagerðarinnar og Umhverfisstofnunar. Lagt er til að horfið verði frá því að setja sérákvæði um þetta efni verði af stofnun miðhálendisþjóðgarðs og að ákvæði 18. gr. verði endurskoðuð með tilliti til þess. Telja verður að óvissa muni skapast um framkvæmd mála verði 18. gr. frumvarpsins samþykkt óbreytt.

Lagt er til að eftirfarandi breyting verði gerð á 5. mgr. 18. gr.: Í öðrum málslið 5. mgr. á eftir orðinu *vegum,* komi *öðrum en þjóðvegum,*

Ákvæði vegalaga mæla fyrir um frjálsa för um þjóðvegi landsins. Lagt er til að opnun hálendisvega verði í óbreyttu horfi eins og að framan er lýst enda núverandi fyrirkomulag ekki sætt gagnrýni og óljóst með hvaða hætti tillaga að nýju fyrirkomulagi yrði til bóta. Loks er tillaga frumvarpsins til þess fallin að hindra veghaldara þjóðvega í að rækja sitt hlutverk, t.d. að ákveða hvenær skynsamlegt er að opna vegi með tilliti til árstíma vegna ástands þeirra þegar frost er að fara úr jörðu. Vegagerðin sem veghaldari ásamt Umhverfisstofnun er best til þess fallin að ákveða tímasetningu á opnun hálendisvega.

7. Breytingatillaga við 2. mgr. 27. gr.
2. málsliður 2. mgr. 27. gr. orðist svo: *Það gildir þó ekki þegar um framkvæmdir er að ræða sem eru í samræmi við framkvæmda- eða byggingaleyfi.*

Ekki er ásættanlegt með tilliti til stöðugleika í stjórnsýsluframkvæmd og réttaröryggis að handhafar framkvæmda- og byggingaleyfa geti átt von á því að viðlögðum dagsektum að þurfa að leggja í kostnað við að afmá og fjarlægja

framkvæmdir sem eru í samræmi við framkvæmda- eða byggingaleyfi. Er því lögð til breyting þar að lútandi sem takmarkar heimild þjóðgarðsins gagnvart slíkum tilvikum.

8. Tillaga að viðbót við 31. gr.
Í 3. mgr. á eftir orðinu *hagsmunaaðila* komi *og stofnanir*

Nauðsynlegt er að tryggja aðkomu viðkomandi stofnana á því málefnasviði sem málið varðar aðkomu að setningu reglugerða.

Virðingarfyllst
f.h. Vegagerðarinnar
Bergþóra Þorkelsdóttir, forstjóri

Undirskrift

Skrifstofa landgæða,
umhverfis- og auðlindaráðuneytinu
Steinar Kaldal
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

VEGAGERÐIN

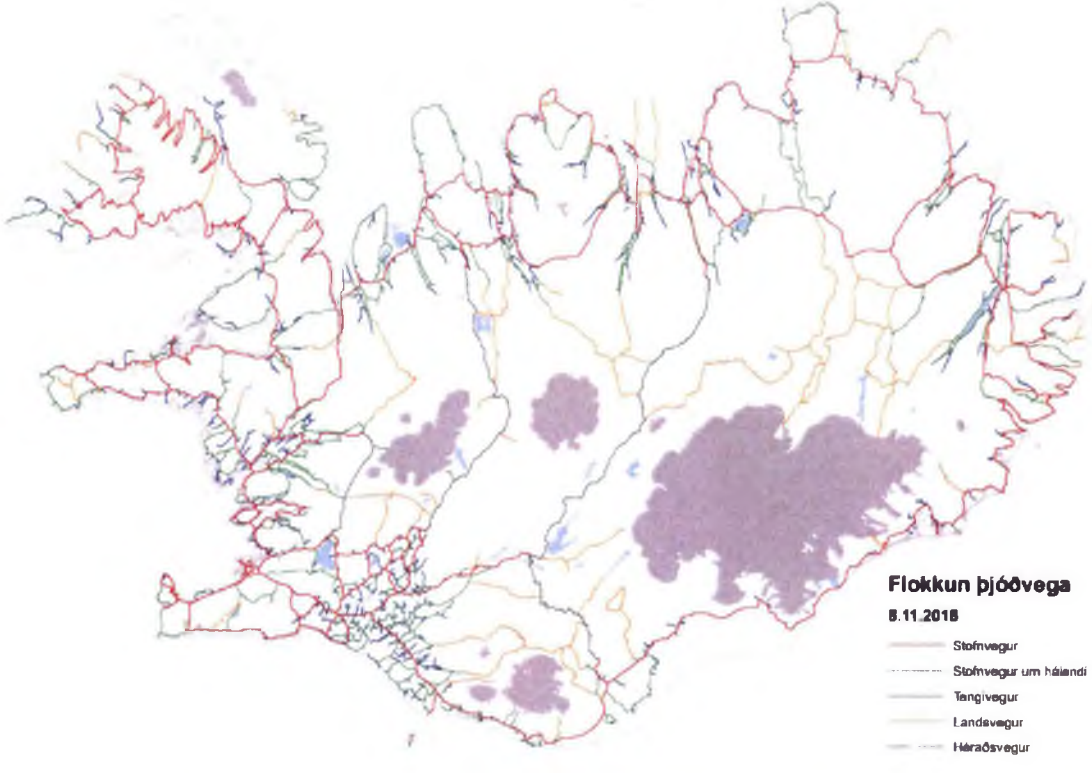
Reykjavík, 5. nóvember 2019
Tilvísun: 2018110066
GPM/EBH/Beþ
Tilv. ykkar:

Efni: Svör við spurningum frá þverpólitískri nefnd um stofnun hálendisþjóðgarðs

Skv. tölvupósti frá Steinari Kaldal verkefnisstjóra UAR dags. 17. 10. 2019

Liggur fyrir stefnumörkun um vegi á miðhálendinu?

Sérstök stefnumörkun fyrir vegi á miðhálendinu er ekki til enda falla vegir á því svæði undir aðrar skilgreiningar og stefnur. Á heimasíðu Vegagerðarinnar má sjá flokkun þjóðvega í stofnvegi, stofnvegi um hálendi, tengivegi, landsvegi og héraðsvegi.



http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/vegflokkar_kort_2018/$file/Vegflokkar_2018_kort.pdf

Almenningi er frjálst að ferðast um þjóðvegi. Með endurbótum á þjóðvegum á miðhálendinu er viðbúið að umferð þeirra sem velja að aka yfir hálendi í stað Hringvegar muni aukast. Reynslan sýnir

jafnframt að með stofnun þjóðgarða aukist umferð. Stefna Vegagerðarinnar felst í markmiðum hennar um öryggi, greiðfærni, framsýni og þjónustu.

Vegagerðin telur mikilvægt að samgöngumannvirki á hálendinu verði í sátt við umhverfið og að nýir eða endurbyggðir vegir falli vel að landi frekar en að vegalengdir verði styttar. Að sama skapi er mikilvægt að hafa í huga kröfu um jöfn réttindi allra að samfélaginu. Vegagerðin telur nauðsynlegt að gert sé ráð fyrir að stofnvegir verði með bundnu slitlagi. Hönnun miði við að leyfilegur hámarkshraði verði á bilinu 70-90 km/klst. og vegbreidd heppileg fyrir umferð langferðabíla, sennilega 8 m. Gætt verði að umferðaröryggi við hönnun og framkvæmdir.

Liggja fyrir ákvarðanir um lagninga nýrra stofnvega eða annarra vega á miðhálendinu?

Engin áform um nýja stofnvegi á hálendinu liggja fyrir samkvæmt gildandi samgönguáætlun.

Uxahryggjaleið hefur verið byggð upp með bundnu slitlagi á s.l. árum. Áframhaldandi uppbygging á Uxahryggjavegi frá Kaldadalsvegi og niður í Lundarreykjadal er í samgönguáætlun á árunum 2025-2029. Sá hluti er utan marka hálendisþjóðgarðsins en er mögulega ein af aðkomuleiðunum inn á hálendið. Bárðardalsvegur vestri er á sama hátt aðkomuleið en lagfæring á honum og lagning bundins slitlags er á áætlun á 2. og 3. tímabili samgönguáætlunar, frá Hringvegi í átt að Sprengisandsleið.

Hvernig er háttað ákvarðanatöku um fjármagn til lagfæringa eða viðhalds á vegum á miðhálendinu?

Framkvæmdir við viðhald og þjónstu vega á hálendinu er, eins og varðandi aðra þjóðvegi, háð framlögum á samgönguáætlun. Ástand veganna og þarfir til úrbóta eru metnar árlega.

Hefur Vegagerðin til ráðstöfunar sérfjármagn til lagfæringa/uppbyggingar á vegum á miðhálendinu?

Fjárveiting til landsvega hefur verið u.þ.b. 120-160 m. kr. á ári og hefur verið notuð til þjónustu, viðhalds og endurbóta á tæplega 2.000 km landsvega en stór hluti þeirra er á miðhálendinu.

Liggur fyrir forgangsröðun varðandi lagfæringar, viðhald eða þjónustu á vegum á miðhálendinu?

Ekki liggur fyrir forgangsröðun um hvort veita eigi einum vegi á miðhálendi fjármagn umfram öðrum. Brýnustu verkefnin eru valin í samráði svæðisstjóra Vegagerðarinnar við sveitastjórnir og í samræmi við skilgreint þjónustustig veghlutans.

Sér Vegagerðin fyrir sér samtal við þjóðgarðsyfirvöld um vegamál/samgöngur innan þjóðgarðs og við aðkomuleiðir á miðhálendinu? Ef svo, hvernig væri best að hátta slíka samtali?

Samstarf og samvinna er ávallt til bóta. Æskilegt er að sérstök samvinna verði um hvaða aðkomuleiðir áhersla verður lögð á varðandi uppbyggingu innviða í þjóðgarðinum. Tryggja þarf að vegir á aðkomuleiðum verði í takti við aukna umferð. Sérstaklega þarf að huga að umferðaröryggi, merkingum og áningastöðum. Jafnframt þarf að tryggja upplýsingaflæði varðandi lokanir vega; sér í

lagi vetrarlokanir þar sem ferðamenn sem hingað koma hafa ekki upplýsingar um að hálendisvegir séu aðeins opnir hluta úr ári.

Virðingarfyllst,

Bergþóra Þorkelsdóttir.

Bergþóra Þorkelsdóttir
forstjóri

Athugasemdir stjórnar Veiðifélags Landmannaafréttar og fjallskilanefndar Landmannaafréttar (nytjaréttarhafar) við frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð (þingmál 369).

Nytjaréttarhafar lýsa furðu sinni yfir því að umhverfisráðherra, með samþykki ríkisstjórnar, skuli vera búinn að leggja fram frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð á Alþingi. Hugmynd um stofnun Hálendisþjóðgarðs er í huga nytjaréttarhafa aðeins komin á hugmyndastig, en vinna við útfærslu og undirbúning er langt í frá nægur. Í því ljósi eru því mörg mjög stór álitamál sem birtast við lestur þessa frumvarps, sem snýr að sjálfstjórn heimaaðila, nýtingu hlunninda, landgæslu, öryggismála og uppbyggingu eigna í tengslum við nýtingu nytjaréttar.

Í fyrsta lagi eru nytjaréttarhafar ósammála þeirri aðferðarfræði að sveitarstjórnir og nytjaréttarhafar skuli ekki þurfa að samþykkja að landsvæði verði lagt til þjóðgarð, þar sem viðkomandi aðilar fara með stjórnsýsluvald eða eiga nytjarétt. Þessu er mótmælt og gerð er krafa um að samþykki þessara aðila sé forsenda þess að landsvæði verði lagt til þjóðgarðs.

Í öðru lagi er ákvæði um „Kaup og eignarnám" mótmælt. Tilkoma þessa ákvæðis í frumvarpinu setur kastljósið á tilganginn. Snemma í frumvarpinu er tekið fram að ákvæði náttúruverndarlaga gildi og þar er einnig eignarnámsákvæði. Það lýtur þó öðrum lögmálum en því sem birtist í þessu frumvarpi. Nytjaréttarhafar geta ekki annað en dregið þá ályktun að þetta ákvæði sé sett fram í frumvarpinu til að hægt verði að taka eignarnámi eignir sveitarfélaga og nytjaréttarhafa, svo sem skála m.m. svo og nytjaréttin sjálfan. Hvort sem um er að ræða hefðbundinn beitarrétt eða veiðirétt. Þetta geta nytjaréttarhafar alls ekki sætt sig við.

Í þriðja lagi þá segir í 22. grein frumvarpsins að hefðbundin landnýting sé rétthöfum heimil í Hálendisþjóðgarði, **ENDA** sé nýtingin „sjálfbær". Ekki er sett fram nein skilgreining á hugtakinu „sjálfbær" og væri ekki rétt að ljúka vinnu um skilgreiningu á sjálfbærni í landbúnaði? Það er ekki vikið neinum orðum um núverandi fyrirkomulag um vottun afrétta til beitar og landbótaáætlanir. Þetta orðalag er mjög óljóst og opið í allar áttir og því óásættanleg nálgun.

Margt fleira mætti tiltaka um atriði sem eru óásættanleg í umræddu frumvarpi, s.s. skerðing á skipulagsvaldi sveitarfélaga, málsmeðferð og flutningur valds til ráðherra. Þetta frumvarp er að taka vald frá lýðræðislega kjörnum fulltrúum og dreifskipuðu stórnvaldskerfi með heimaaðila í forgrunni, til fárra embættismanna og ríkisstofnana. Þessari hugmyndafærði mótmæla nytjaréttarhafar.

Niðurstaða.

Nytjaréttarhafar Landmannaafréttar mótmæla þessu frumvarpi til laga og hvetur Alþingi að láta hér við sitja og stöðva þetta illa undirbúna þingmál.

Nytjarétthafar Landmannaafréttar hafa alla tíð verið umhugað um afréttinn og hlúð að nytjum og gæðum hans. Hvað færist til betri vegar en nú er, með þeirri hugmyndafærði sem felst í umræddu frumvarpi? Ekkert, að mati Stjórnar Veiðifélags Landmannaafréttar og fjallskilanefnndar Landmannaafréttar, staðan verður einungis mun lakari og forsjá færð frá heimamönnum. Því er alfarið hafnað.

f.h. stjórnar Veiðifélags Landmannaafréttar og fjallskilanefndar Landmannaafréttar

Erlendur Ingvarsson og Kristinn Guðnason

Verkfræðingafélag Íslands
Association of Chartered Engineers in Iceland

Nefndasvið Alþingis

Umhverfis- og samgöngunefnd

Reykjavík, 1. febrúar 2021.

Efni: Umsögn Verkfræðingafélags Íslands (VFÍ) um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Verkfræðingafélag Íslands skilaði 31. október 2019 umsögn um verkefni nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu. Mál nr. 253/2019. Einnig skilaði félagið umsögn 20. janúar 2020 um drög að frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð. Mál nr. 317/2019.

VFÍ vill árétta það sem fram hefur komið í fyrri umsögnum félagsins. **Jafnframt hafa bæst við athugasemdir við 8. grein er varðar stjórn Hálendisþjóðgarðs og 23. grein um orkunýtingu.**

VFÍ telur nauðsynlegt að huga bæði að verndun og nýtingu við stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands.

Stofnun þjóðgarðs getur haft ýmis jákvæð áhrif en að sama skapi þarf að tryggja að sjálfbær þróun íslensks samfélags verði ekki hindruð með sömu aðgerð. Þá er átt við að tekið sé tillit til allra þriggja stoða sjálfbærrar þróunar, umhverfis, efnahags og samfélags, til að mæta þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum komandi kynslóða til að mæta þörfum sínum.

Á fyrirhuguðu þjóðgarðssvæði er nú margs konar nýting tengd ferðaþjónustu, landbúnaði og ekki síst umfangsmikil nýting endurnýjanlegrar og umhverfisvænnar orku sem nýta má enn frekar í framtíðinni með sjálfbærum hætti og takmörkuðu raski. Rannsóknir sýna sem dæmi að erlendir ferðamenn hrífast af einstakri náttúru landsins sem og sjálfbærri nýtingu á endurnýjanlegum orkuauðlindum.

Íslenskt samfélag tekur stöðugum breytingum. Til framtíðar þarf íslensk þjóð á orku að halda til uppbyggingar atvinnuvega og til að mæta fjölgun landsmanna. Mikilvægt er að sú orka komi frá endurnýjanlegum orkugjöfum sem nýttir eru á sjálfbæran hátt. Þá er mikilvægt að tryggja að flutningur raforku geti átt sér stað á sem hagkvæmastan hátt en þó þannig að flutningsleiðir valdi eins litlu raski og hægt er innan skynsamlegra kostnaðarmarka.

Með því að skipta þjóðgarði í mismunandi flokka eins og víða er gert erlendis má tryggja að ekki verði komið í veg fyrir skynsamlega og sjálfbæra nýtingu orku og aðra nýtingu á þjóðgarðssvæðinu.

Rammaáætlun er sá farvegur sem á Íslandi er nýttur til að stýra vernd og nýtingu náttúrusvæða með tilliti til orkuöflunar, og á að taka tillit til þriggja stoða sjálfbærni. Félagið telur ekki rétt að taka fram fyrir hendurnar á því ferli með því að friða orkuauðlindir gagnvart nýtingu sem ekki hafa verið flokkaðar í verndarflokk.

Uppbygging innviða og manngerðs umhverfis er óhjákvæmileg í þjóðgarði líkt og á öðrum stöðum. Mikilvægt er að slík uppbygging taki mið af sjálfbærni og breyttum þörfum framtíðarinnar.

Athugasemdir við einstakar lagagreinar:

8. gr.
Stjórn Hálendisþjóðgarðs.

Nauðsynlegt er að Landsvirkjun og Landsnet eigi fulltrúa í stjórn Hálendisþjóðgarðs þar sem fyrirtækin eiga og reka mannvirki á hálendinu.

23. gr.
Orkunýting

Varasamt er að gefa ráðherra einum heimild til að skilgreina jaðarsvæði í reglugerð. Þessi svæði bætast við friðlýstu svæðin sem eru ærið yfirgripsmikil. Með svo opinni heimild er ráðherra gert kleift að setja hamlandi ákvæði um allt næsta nágrenni þjóðgarðsins.

Það að binda virkjanir á jaðarsvæðum eingöngu við þær örfáu virkjanir sem verkefnisstjórn þriðja áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar hefur lagt til að verði nýttar, útilokar allar smærri virkjanir á þessum svæðum. Virkjanir undir 10 MW þurfa ekki að fara í gegnum verndar- og orkunýtingaráætlun og voru ekki lagðar fyrir verkefnisstjórnina á sínum tíma. Það er því ekki aðeins verið að útiloka allt sem ekki var flokkað í nýtingarflokk í þriðja áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar, heldur alla aðra möguleika til orkunýtingar. Auk þess hefur þriðji áfangi verndar- og orkunýtingaráætlunar ekki verið samþykktur af Alþingi, þannig að óvíst er að nokkrar virkjanir í nágrenni við þjóðgarðinn verði í boði.

Orkustofnun lagði fram fjölda virkjunarkosta fyrir þriðja áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar sem ekki var fjallað um af verkefnisstjórn þess áfanga. Það er því allt óljóst með afdrif allra þessara virkjunarkosta. Með þessu mikla valdi sem ráðherra er fært, getur hann í reynd girt fyrir allar frekari virkjanir á stórum hluta landsins án aðkomu alþingis eða faglegrar umfjöllunar.

Að færa einum einstaklingi svo mikið vald getur ekki talist lýðræðislegt eða í samræmi við góða stjórnarhætti, sem skulu byggja jafnræði, faglegu mati og samráði. Ákvæðið gefur ráðherra of víðtækar heimildir til að hefta frelsi komandi kynslóða, til að nýta auðlindir landsins, með þeirri framtíðartækni sem í boði verður.

Það er einnig óeðlilegt að hefta möguleika framtíðarkynslóða til að endurhanna og bæta flutnings- og dreifikerfi raforku eins og best þykir. Í frumvarpinu er njörvað niður að endurnýja eigi þær línur sem eru til staðar í dag, en ekki tekið tillit til nauðsynlegs svigrúms til að breyta og bæta í samræmi við þarfir og tækni hvers tíma.

Ef unnt á að vera að nýta einhverja virkjunarkosti, stóra eða smáa, á þessu ótilgreinda svæði í framtíðinni þarf að vera hægt að tengja þá við flutnings- eða dreifikerfi raforku. Kynslóðir framtíðarinnar þurfa að geta endurskoðað tengingar og gera nauðsynlegar endurbætur, án þess að fyrirkomulag dagsins í dag hefti og hamli. Mögulega verða í boði einhverjar ófyrirsjáanlegar lausnir sem eru hagkvæmari og umhverfisvænni en það sem við þekkjum í dag. Raforkuflutningskerfið á Íslandi byggir á áratuga gamalli

og úrsérgenginni hönnun, sem stenst ekki kröfur nútímans. Kerfið er alls ekki til þess fallið að þjóna íslenskri þjóð til framtíðar.

Í lok 6. mgr. stendur: *Jafnframt eru nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar í þjóðgarðinum.*

VFÍ telur þetta of víðtækt. Fyrir því má færa ýmis rök. Krafa um aðgengi að orku víða um land krefst mannvirkja til að flytja hana, sem í einhverjum tilfellum gæti kallað á línur innan þjóðgarðs þar sem hann nær yfir stóra hluta landsins. Verði af virkjun orkukosta í nýtingarflokki innan þjóðgarðsins þarf jafnframt að vera leyfilegt að flytja orkuna. Sú staða getur komið upp að endurnýja þurfi háspennulínur og breyta á þann hátt að þær valdi minna raski en eldri línur. Þá ber að hafa í huga að jarðstrengir geta valdið mun meira óendurkræfu raski á náttúrunni en háspennulínur, eins og til dæmis í gegnum hraun. Loftlínur er hægt að fjarlægja án þess að nokkur ummerki sjáist síðar. Af tæknilegum ástæðum er í mörgum tilfellum ekki hægt að nýta jarðstrengi við flutning á raforku með hárri spennu.

Reykjavík, 1. febrúar 2021.

Stjórn Verkfræðingafélags Íslands.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. 11. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögn Vestmannaeyjabæjar um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál.

Vestmannaeyjabrær tekur undir afstöðu þeirra sveitarfélaga sem áhyggjur hafa af stofnun Hálendisþjóðgarðs á þessum tímapunkti, þegar ekki er búið að útkljá ýmis álitaefni er varða sveitarfélögin, svo sem orkunýtingu og skipulagsmál. Jafnframt tekur Vestmannaeyjabær undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um að ýmis stór álitaefni séu enn óleyst og því ótímabært að samþykkja lög um Hálendisþjóðgarð.

VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

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

Reykjavík, 1. febrúar 2021

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

Viðskiptaráð Íslands þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð. 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 Hálendisþjóðgarðs 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 efnahagleg 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 frumvarpsdrögunum; *„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/umsagnir/halendisthjodgardur---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**."
- „Athugunin lýsir umfangi starfseminnar, en **fræðimenn vara við því að slík greining sé notuð til þess að meta orsakarsamhengi**."
- „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 efnahagsumsvif 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/sjz/ahrif_fridlystra_svaeda_5_1.pdf
[3] Umfjöllun RÚV: https://www.ruv.is/frett/atta-kronur-i-rikiskassann-fyrir-hverja-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 raforkuframleiðslu 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 raforkuframleiðslu?

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 raforkuframleiðslunni. 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 Nátturuvernd 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 lágmörkuð. 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 aðdráttarafli svæðisins og 72% komu þangað gagngert 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 þjóðgörðum 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 Hálendisþjóðgarðs 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 Hálendisþjóðgarðs. Þar eru fulltrúar frá ýmsum hagsmunaðilum, 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 Hálendisþjóðgarðs.

Virðingarfyllst,

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.landsvirkjun.is/Media/lv-2015-054-ahrif-vindmylla-i-burfellslundi-a-ferdamennlowres.pdf

Þingeyjarsveit
590602-2640
Kjarna - 650 Laugar
Sími: 464 3322 – Bréfsími: 464 3422
thingeyjarsveit@thingeyjarsveit.is
www.thingeyjarsveit.is

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
nefndarsvid@althing.is

Laugar 28.01.2021
Málsnr. 2101023

Efni: Umsögn Þingeyjarsveitar um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð, þingskjal 461 – 369. mál.

Sveitarstjórn Þingeyjarsveitar telur að gott samráð hafi verið haft við sveitarstjórnir á svæðinu við undirbúningsvinnu að stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands og tekur undir þau markmið sem sett eru fram í 3. gr. frumvarpsins um Hálendisþjóðgarð.

Sveitarstjórn telur að Hálendisþjóðgarður geti haft jákvæð áhrif á byggðaþróun í nærliggjandi byggðum og þar með í Þingeyjarsveit en í tillögum og áherslum þverpólitískrar nefndar um Hálendisþjóðgarð er lagt til að Fosshóll við Goðafoss verði ein af þjóðgarðsgáttum inn í þjóðgarðinn. Þá er mikilvægt að tryggja fjármagn til innviðauppbygginga svo sem uppbyggingu vega og þjónustumiðstöðva ef markmið 5. mgr. 3. gr. frumvarpsins eigi fram að ganga.

Mikil umræða hefur verið um skipulagsvald sveitarfélaga og með frumvarpinu væri verið að taka af sveitarfélögum lögbundið skipulagsvald.

Vissulega er verið að kalla fleiri að borðinu til ákvarðanatöku en það stjórnskipulag sem sett er fram í frumvarpinu eru sveitarstjórnir ráðandi aðili í stjórnkerfi Hálendisþjóðgarðs með setur í umdæmisráðum og stjórn.

Til að tryggja góða tengingu milli umdæmisráða og stjórnar þjóðgarðsins við sveitarstjórnir er krafa um að fulltrúar komi úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélaganna. Sveitarstjórn telur þetta lykilatriði og að hér sé ábyrgð sveitarstjórnarfulltrúa mikil svo stjórnskipulag sem þetta, sem er í grunnin flókið, geti virkað í raun.

Þá fagnar sveitarstjórn þeirri breytingu sem ráðherra gerði á frumvarpinu, að fella út ákvæði um að sveitarstjórnir væru bundnar af stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins fyrir landsvæði innan hans. Það eykur vægi sveitarstjórna inn í stjórnkerfi Hálendisþjóðgarðs.

Þess ber að geta, í ljósi umræðu um skert skipulagsvald, að þó um sé að ræða 32% af flatarmáli Íslands, sem myndi ná yfir Hálendisþjóðgarð, þá er tæplega helmingur þess svæðis nú þegar friðlýstur og allt svæðið þjóðlenda. Ákveðin lög og reglur gilda nú þegar á þessu svæði sem hafa fram til þess haft áhrif á skipulag sveitarfélaga.

Sveitarstjórn lítur svo á að með stofnun Hálendisþjóðgarðs sé verið að formgera þann vettvang umræðu og ákvörðunartöku um landnýtingu og þróun þessa svæðis þar sem sveitarfélögin sem aðild eiga að miðhálendinu hafa ráðandi aðild.

Sveitarstjórn Þingeyjarsveitar er jákvæð gagnvart stofnun Hálendisþjóðgarðs en leggur áherslu á eftirfarandi:

- Umræðan hefur snúist um orkunýtingu og raforkuflutning en gert er ráð fyrir að orkunýting innan þjóðgarðs taki mið af stefnu stjórnvalda hverju sinni.

- Þriðji áfangi verndar- og orkunýtingaráætlunar (rammaáætlun) er enn óafgreidd á Alþingi.

- Þá er ekki gert ráð fyrir að háspennulínur í lofti verði leyfðar innan þjóðgarðs.

Það er álit sveitarstjórnar að nauðsynlegt sé að útkljá ágreining um þessi atriði áður en kemur til stofnunar Hálendisþjóðgarðs.

Með kveðju,

Dagbjört Jónsdóttir
Sveitarstjóri Þingeyjarsveitar

Reykjavík, 31. Janúar 2021

Umhverfis og samgöngunefnd

Umsögn um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð.

Þingskjal 461 – 369. Mál.

Sendandi: Þorvarður Hjalti Magnússon

Undirritaður hafnar með öllu framkomnu frumvarpi um Hálendisþjóðgarð.

Ég hef ferðast um hálendi Íslands í áratugi og þekki landið nokkuð vel. Mest hafa þetta verið ferðir til útivistar, ökuferðir og gönguferðir, veiðiferðir og önnur útivist bæði að sumri vetri. Eftir að fjölskyldan stækkaði voru börnin tekin með í ferðalögin og hafa í fyllingu tímans farið sjálf að ferðast á eigin vegum og orðið náttúruunnendur og þá um leið náttúruverðir framtíðarinnar sem elska landið sitt.

Framtíð og verndun hálendisins felst í komandi kynslóðum sem fá að kynnast hálendinu frá unga aldri, læra góða umgengni og virðingu fyrir landinu. Þau munu standa vörð um það vegna þess að þeim er það kært. Hvers kyns umsóknir um leyfi, gjaldtökur hvar sem er og fleira sem fumvarpið boðar eru hindranir fyrir ungt fólk í viðleitni þeirra til að að upplifa hálendið á eigin forsendum.

Ef fumvarpið verður að lögum er stórkostleg hætta á að þessu unga fólki verði ekki gert kleift að upplifa okkar fagra land og þá verða þau ekki verðir náttúrunnar.

Í þessu sambandi bendi ég á að umferð um fáfarna slóða til upplifunar er ekki talin upp meðal hefðbundinna nytja og ég sakna þess að þessi hefðbundnu not sem ferðalög um fáfarna slóða vissulega eru séu ekki fest á sambærilegan hátt í sessi í frumvarpinu eins og gert er með aðrar hefðbundnar nytjar svo sem veiðar og fleira í 22. gr. Ég mótmæli þessu því harðlega.

Að mínu mati snýst þetta frumvarp ekki um náttúruvernd. Í frumvarpinu eru ótrúlegar heimildir til að gera almenning brottrækan af hálendinu. Má jafnvel halda því fram að þetta sé frumvarp um valdarán á hálendinu. Gríðarlegar valdheimildir ráðherra og starfsmanna þjóðgarðsins eru ógnvænlegar gagnvart ferðafrelsi almennings samanber 18. grein. Enn er allt óljóst með hvað hinar fjölmörgu reglugerðir sem ráðherra er ætlað að setja bera í skauti sér. Það er ábyrgðarhluti gagnvart þjóðinni og komandi kynslóðum að veita frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð brautagengi.

Að öðru leiti vísa ég til umsagnar **Ferðaklúbbsins 4x4** varðandi rökstuðning minn um einstakar greinar Frumvarpsins.

Virðingarfyllst

Þorvarður Hjalti Magnússon

Dagsetning: 25.01.2021
Númer þingmáls: 369
Heiti þingmáls: Hálendisþjóðgarður

Gott fólk,
undirritaður gerir athugasemdir við frumvarp um Hálendisþjóðgarð.

Ég hef ferðast mjög um landið, fyrst með fjölskyldu og vinum, einn með sjálfum mér, -og síðar haft af því atvinnu sem rútubílstjóri og ökuleiðsögumaður að ferðast. Þekki landið vel og hef oft tjáð mig um ferðaþjónustu og náttúruvernd á ýmsum miðlum, þ.m.t. Mbl og Fréttablaðinu.
Landið er mér kært sem flestum þeirra sem um það ferðast. Ferðalög til yndisauka hófust um landi fyrir um hundrað árum, þessi ferðalög skilja helst eftir sig göngugötur, reiðgötur, slóða og vegi. Þessi ummerki eru fáum til ama, helst þeim sem ekki ferðast eða kjósa að agnúast út í þá sem ekki eru göngugarpar.

Frumvarp þetta er svo ófullkomið að það á vart erindi inn á Alþingi.
Byrja þarf á grunnskilgreiningum eins og hvað er vegur eða vegslóði. Skilgreina hugtök í samráði við þá sem notað hafa vegi og vegslóða.
Hvað er "víðerni" eða "óbyggð víðerni". Er "víðerni" sem merkir í flestra huga vítt og opið land klaufalega vond þýðing á hugtakinu "Wilderness"? Væri ekki t.a.m. "'óbyggðir" betra og hugleiknara hugtak?
Ath að vegslóði skv. skilgreiningu margra skerðir ekki alþjóða skilgreiningu á hugtakinu "Wilderness".

Almannaréttur hefur þegar verið í Náttúruverndarlögum fótum troðinn, og lög um Hálendisþjóðgarð ganga í raun enn lengra. Ein mesta frelsisskerðing íslensku þjóðarinnar. Ferðamenning er fótum troðin. Aldargamall menningararfur sem ber að viðhalda og á trúlega erindi inn á lista UNESCO!

Viðhorf starfsfólks Umhverfisstofnunnar og þjóðgarða er oft ámælis verð. Sé viðkomandi persónu eða stofnun eitthvað ekki þóknanlegt innan eða utan umráðasvæðis, er vondum meðölum beitt. "Mér finnst að þú eigir ekki" ...að aka hér eða ganga. "Ég ákæri þig fyrir landspjöll og utanvegaakstur"... við akstur á vegstubb sem er fyrrum þjóðvegur nr. 1.
"Þú ert gerður burtrækur úr Vatnajökulsþjóðgarði"...fyrir að neita að heita því að aka ekki vegi innan Vatnajökulsþjóðgarðs sem ekki eru á kortum þjóðgarðsins. Fyrir það fysta eru þessi kort ekki til, og samráð hefur varla verið haft við hagsmunaaðila.

18. grein. Þessi grein er í raun einskis verð nema skilgreint sé hvaða tilgangur sé "lögmætur". Er það "lögmætur tilgangur" fari ég á mínum hústrukk vegslóðann sem ég tí tæpa hálfa öld hef ekið, með klósett og allan búnað um borð inn á svæði langt frá öllu og öllum? Skil ekkert eftir mig nema fótspor mín, tek ekkert með mér nema góðar minningar. Ef þetta er ólögmætt, hvert er þá vandamálið?

Hugtakið "þjóð" þarf að skilgreina upp á nýtt, eða hindra ofnotkun og rangtúlkun. "Þjóðlendur" þjóna þeim eina tilgangi að fara undir þjóðgarð sem verður ekki fyrir þjóðina heldur fyrst og fremst fuglinn fljúgandi og gestinn gangandi og opinber störf og það að geta montað sig af stærsta "þjóð"garði Evrópu.
Það er engin þörf fyrir að fella um þriðjung Íslands undir einn þjóðgarð og einn ráðherra. Íslenska þjóðin gengur almennt vel um landið. Leyfum þjóðlendum að sanna sig og öðlast sess. Eða til hvers var verið að eyða púðri og peningum í myndun þjóðlenda?

"Það er svo margt ef að er gáð, sem um er þörf að ræða..." Stofnun Hálendisþjóðgarðs er ótímabær og þarf að vinnast mun betur, og í samráði og sátt við íslensku þjóðina.

Þorvarður Ingi Þorbjörnsson

Alþingi
Umhverfis og samgöngunefnd.
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is

Egilsstöðum 29.01.2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um miðhálendisþjóðgarð 369. Mál

- Hugmyndir um mörk þjóðgarðs virðast ekki tengjast náttúrufari heldur þjóðlendu mörkum. Ekki verður betur séð að tilgangurinn sé að ná yfirráðum yfir því landi sem nú lýtur yfirráðum forsætisráðuneytisins og færa alla ákvarðanatöku frá forsætisráðuneyti og sveitarfélögum og þar með nær samfélögum sem mestra hagsmuna hafa að gæta.

- Um svæðið gilda þegar lög um þjóðlendur, Náttúruverndarlög, landsskipulag og aðalskipulög sveitarfélaga. Því verður ekki með nokkru móti séð hvaða ávinningur yrði að stofnun þjóðgarðs eða hverju lög um þjóðgarð myndu bæta við þann ramma sem nú þegar er í gildi.

- Það er sama hvernig litið er á þetta frumvarp þá verður ekki betur séð en það sé fyrst og fremst samið til þess að færa völd og áhrif til umhverfisráðuneytisins og umhverfisráðherra. Lögin eru mjög opin og framselja í raun óásættanlega mikið vald frá Löggjafarvaldinu til Framkvæmdavaldsins. Ráðherra er falið að útfæra nær allar greinar í reglugerð og fær meðal annars heimildir til eignaupptöku lands og eigna innan garðsins og eins í nágreni hans. Þetta bíður upp á microstjórnun eins og tilhnegingin er í VJÞ og að útkoman verði einskonar ríki í ríkinu þar sem almenna reglan sé að gildi önnur lög en annarsstaðar á landinu.

- Stjórnkerfi garðsins er ætlað að sækja fyrirmynd sína til stjórnkerfis VJÞ sem hefur hreint ekki verið hnökralaust. Ekki verður séð í þessu frumvarpi að ætlunin sé að breyta út frá því. Reynslan úr VJÞ er alls ekki góð því þó eitthvað sé t.d. ákveðið af svæðisráði getur svæðisráðsformaður gengið gegn því í aðalstjórn eins og dæmin sanna. Eins er með skilgreiningu á hefðbundnum nytjum. Þar virðast svæðisráð t.d. ekki þurfa að fara að skilgreiningum laga.

- Eins og þetta frumvarp er upp sett leggst undirritaður alfarið gegn áformum um miðhálendisþjóðgarð og telur þau ekki vera til þess fallin að stuðla að náttúruvernd.

Virðingarfyllst
Þórhallur Borgarsson