



UMHVERFIS- OG  
AUÐLINDARÁÐUNEYTIÐ

# Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands

---

Lokaskýrsla nefndar

7. nóvember 2017

<b>1.</b>	<b>Inngangur og verkefni nefndar</b>	<b>8</b>
1.1.	Aðdragandi að stofnun nefndar	8
1.2.	Þjóðgarðar	8
1.3.	Verkefni og skipun nefndar	9
1.4.	Fyrirkomulag starfsins	10
1.5.	Afmörkun svæðis og kortagögn	11
<b>2.</b>	<b>Samantekt og framhald starfsins</b>	<b>12</b>
<b>3.</b>	<b>Náttúra og menningarminjar á miðhálandinu</b>	<b>13</b>
3.1.	Jarðminjar	13
3.2.	Lífríki	15
3.2.1.	Vistgerðir	15
3.2.2.	Tegundir og líffræðileg fjölbreytni	16
3.3.	Gróður- og jarðvegsvernd	17
3.4.	Landslag og víðerni	18
3.4.1.	Landslag	18
3.4.2.	Víðerni	19
3.5.	Menningarminjar	20
3.6.	Alþjóðlega mikilvæg svæði	20
<b>4.</b>	<b>Stefnumótun og stjórnun landnotkunar á miðhálandinu</b>	<b>20</b>
4.1.	Stefnumörkun stjórnvalda	20
4.1.1.	<i>Landskipulagsstefna 2015–2026</i>	20
	Víðerni og náttúrugæði	21
	Ferðapjónusta í sátt við náttúru og umhverfi	22
	Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi	23
	Sjálfbær nýting orkulinda	23
	Trygg fjarskipti í sátt við náttúru og umhverfi	23
	Skipulag með tilliti til náttúruvár	23
4.1.2.	<i>Áætlun um vernd og orkunýtingu (rammaáætlun)</i>	23
	Markmið og gildissvið	24
	Réttaráhrif flokkunar virkjunarkosta	24
	Tillaga til þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða	24
4.1.3.	<i>Áætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (innviðaáætlun)</i>	25
4.1.4.	<i>Samgönguáætlun</i>	25
4.1.5.	<i>Aðrir vegir en þjóðvegir í náttúru Íslands</i>	26
4.1.6.	<i>Náttúruminjaskrá</i>	26

A-hluti – Friðlýst svæði .....	26
B-hluti – Framkvæmdaáætlun um friðlýsingar og friðun .....	27
C-hluti – Aðrar mikilvægar náttúruminjar .....	27
<b>4.1.7. Kerfisáætlun Landsnets .....</b>	<b>27</b>
<b>4.1.8. Stjórnunar- og verndaráætlanir þjóðgarða .....</b>	<b>28</b>
<b>4.1.9. Svæðis- og aðalskipulagsáætlanir.....</b>	<b>29</b>
Svæðisskipulagsáætlanir sveitarfélaga.....	29
Aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga.....	29
Aðrar áætlanir .....	31
<b>4.2. Landsvæði sem njóta verndar og önnur vernd .....</b>	<b>31</b>
<b>4.2.1. Friðlýst svæði og fyrirhugaðar friðlýsingar .....</b>	<b>31</b>
Vatnajökulsþjóðgarður.....	32
Friðlýst svæði önnur en þjóðgarðar .....	33
Náttúruverndaráætlun 2009–2013 .....	34
Rammaáætlun .....	35
<b>4.2.2. Náttúruminjaskrá 1996 .....</b>	<b>37</b>
<b>4.2.3. Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja .....</b>	<b>37</b>
<b>4.2.4. Önnur vernd.....</b>	<b>38</b>
Hverfisvernd .....	38
Vatnsvernd .....	38
Jarðvangar .....	39
<b>4.3. Þjóðlendur.....</b>	<b>39</b>
<b>4.3.1. Miðhálandið og þjóðlendumál.....</b>	<b>39</b>
<b>4.3.2. Réttindi innan þjóðlendna á miðhálandinu.....</b>	<b>41</b>
<b>4.3.3. Önnur nýting, leyfi og tekjur af þjóðlendum á miðhálandinu .....</b>	<b>42</b>
<b>4.4. Hefðbundið eignarland .....</b>	<b>43</b>
<b>5. Hagsmunir og auðlindir á miðhálandinu.....</b>	<b>44</b>
<b>5.1. Helstu hagsmunir og nýting .....</b>	<b>44</b>
<b>5.1.1. Náttúruvernd .....</b>	<b>44</b>
<b>5.1.2. Ferðaþjónusta og útivist.....</b>	<b>45</b>
<b>5.1.3. Landbúnaður og búffjárbeit.....</b>	<b>46</b>
<b>5.1.4. Veiði og hlunnindi .....</b>	<b>47</b>
<b>5.1.5. Samgöngur .....</b>	<b>47</b>
<b>5.1.6. Orkuvinnsla og orkuflutningar .....</b>	<b>48</b>
<b>5.1.7. Mannvirki, þjónusta og efnisvinnsla.....</b>	<b>50</b>
<b>6. Þjóðgarðar, tilgangur, verndarflokkar og stjórnfyrirkomulag</b>	<b>51</b>
<b>6.1. Löggjöf.....</b>	<b>51</b>
<b>6.1.1. Náttúruverndarlög .....</b>	<b>51</b>

<b>6.1.2.</b>	<b>Lög um Vatnajökulsþjóðgarð.....</b>	<b>52</b>
<b>6.1.3.</b>	<b>Lög um Þingvallapjóðgarð.....</b>	<b>53</b>
<b>6.2.</b>	<b>Stjórnfyriřkomulag þjóðgarða og reynsla .....</b>	<b>53</b>
<b>6.2.1</b>	<b>Verndarflokkar Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna IUCN.....</b>	<b>53</b>
6.2.1.1	Flokkar IUCN .....	55
6.2.1.2	Friðlýst svæði á Íslandi eftir flokkunarkerfi IUCN .....	56
<b>6.2.2</b>	<b>Samspil þjóðgarða og verndarflokka IUCN.....</b>	<b>58</b>
<b>6.2.3</b>	<b>Vatnajökulsþjóðgarður – stjórnfyriřkomulag .....</b>	<b>59</b>
6.2.3.1	Stjórnun .....	59
6.2.3.2	Svæðisráð .....	60
6.2.3.3	Framkvæmdastjóri .....	60
6.2.3.4	Þjóðgarðsverðir .....	61
6.2.3.5	Samstarf stjórnar og svæðisráða.....	61
6.2.3.6	Endurskoðun á stjórnfyriřkomulagi þjóðgarðsins .....	61
6.2.3.7	Mörk þjóðgarðsins.....	62
<b>6.2.4</b>	<b>Vatnajökulsþjóðgarður – stjórnunar- og verndaráætlun.....</b>	<b>62</b>
6.2.4.1	Náttúruvernd.....	62
6.2.4.2	Útivist .....	63
6.2.4.3	Ferðaþjónusta.....	63
6.2.4.4	Hefðbundin landnýting.....	63
6.2.4.5	Samgöngur.....	63
6.2.4.6	Orkuvinnsla og orkuflutningar.....	64
6.2.4.7	Mannvirki, þjónusta og efnisvinnsla.....	64
<b>6.2.5</b>	<b>Aðrir þjóðgarðar á Íslandi .....</b>	<b>65</b>
6.2.5.1	Þingvallapjóðgarður.....	65
6.2.5.2	Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull.....	66
<b>6.2.6</b>	<b>Þjóðgarðar erlendis.....</b>	<b>66</b>
6.2.6.1	Bretland.....	66
6.2.6.2	Ástralía.....	67
<b>6.2.7</b>	<b>Aðgengi innan þjóðgarða.....</b>	<b>68</b>
<b>7.</b>	<b>Sviðsmyndir þjóðgarðs .....</b>	<b>68</b>
<b>7.1.</b>	<b>Forsendur fyrir greiningu sviðsmynda.....</b>	<b>68</b>
<b>7.1.1</b>	<b>Leiðarljós.....</b>	<b>68</b>
<b>7.1.2</b>	<b>Markmið fyrir landnotkun innan miðhálandisins .....</b>	<b>68</b>
	Markmið um náttúruvernd.....	69
	Markmið fyrir hefðbundna nýtingu (búfjárbeit og veiði) .....	69
	Markmið með orkunýtingu og –flutningum.....	69

Markmið fyrir útivist.....	69
Markmið með ferðapjónustu .....	69
Markmið fyrir samgöngur og mannvirki.....	69
Markmið um stefnumótun og stjórnun.....	69
<b>7.2. Svæðaskipting og valddreifing .....</b>	<b>69</b>
V- svæði.....	70
NV - svæði.....	70
NA – svæði.....	71
A – svæði .....	72
SA – svæði.....	72
S – svæði.....	73
SV – svæði.....	74
<b>7.3. Önnur stefnumótun varðandi verndun svæða og vistgerða .....</b>	<b>75</b>
Náttúruminjaskrá .....	75
Vistgerðir .....	75
Víðerni .....	76
Rammaáætlun og friðlýsingar í undirbúningi.....	76
<b>7.4. Sviðmyndir .....</b>	<b>76</b>
<b>7.4.1. Sviðsmynd 1: Miðhálandisþjóðgarður .....</b>	<b>76</b>
Afmörkun.....	76
Verndarflokkar.....	77
Stjórnskipulag .....	77
Stefnumótun og stjórnsýsla.....	78
Áskoranir og tækifæri:.....	78
Náttúruvernd.....	78
Hefðbundin nýting (búfjárbætur og veiði).....	78
Orkunýting og –flutningar .....	78
Útivist .....	79
Ferðapjónusta.....	79
Samgöngur, mannvirki og þjónusta.....	79
Stefnumótun og stjórnsýsla.....	79
<b>7.4.2. Sviðsmynd 2: Jöklaþjóðgarðar .....</b>	<b>80</b>
Afmörkun.....	80
Verndarflokkar.....	80
Stjórnskipulag og svæðisskipting.....	80

Stefnumótun og stjórnsýsla.....	80
Áskoranir og tækifæri:.....	81
Náttúruvernd.....	81
Hefðbundin nýting (búfjárbætur og veiði).....	82
Orkunýting og –flutningar .....	82
Útivist .....	82
Ferðapjónusta.....	82
Samgöngur, mannvirki og þjónusta.....	82
Stefnumótun og stjórnsýsla.....	82
<b>7.4.3. Sviðsmynd 3: Stofnaðir þjóðgarðar á miðhálandinu á núverandi friðlýstum svæðum ....</b>	<b>83</b>
Afmörkun.....	83
Verndarflokkar.....	83
Stjórnskipulag .....	84
Stefnumótun og stjórnsýsla.....	84
Áskoranir og tækifæri:.....	84
Náttúruvernd.....	84
Hefðbundin nýting (búfjárbætur og veiði).....	84
Orkunýting og –flutningar .....	84
Útivist .....	84
Ferðapjónusta.....	84
Samgöngur, mannvirki og þjónusta.....	84
Stefnumótun og stjórnsýsla.....	84
<b>7.4.4. Sviðsmynd 4: Óbreytt staða verndunar .....</b>	<b>84</b>
Afmörkun.....	84
Verndarflokkar.....	85
Stjórnskipulag .....	85
Stefnumótun og stjórnsýsla.....	85
Áskoranir og tækifæri:.....	85
Náttúruvernd.....	85
Orkunýting og –flutningar .....	86
Útivist .....	86
Ferðapjónusta.....	86
Samgöngur, mannvirki og þjónusta.....	86
Stefnumótun og stjórnsýsla.....	86

<b>7.5.</b>	<b>Samantekt sviðsmynda .....</b>	<b>86</b>
7.5.1.	<i>Náttúruvernd .....</i>	87
7.5.2.	<i>Hefðbundin nýting (búffárbeit og veiði) .....</i>	87
7.5.3.	<i>Orkunýting og –flutningar .....</i>	87
7.5.4.	<i>Útivist.....</i>	88
7.5.5.	<i>Ferðapjónusta.....</i>	88
7.5.6.	<i>Samgöngur, mannvirki og þjónusta .....</i>	88
7.5.7.	<i>Stefnumótun og stjórnsýsla .....</i>	89
<b>8.</b>	<b>Viðhorf sveitarfélaga til þjóðgarðs .....</b>	<b>89</b>
<b>9.</b>	<b>Fjármögnun við stofnun þjóðgarðs .....</b>	<b>91</b>
9.1.	<b>Fjármunir til reksturs núverandi þjóðgarðs .....</b>	<b>91</b>
9.2.	<b>Umfang og fjármögnun innviða .....</b>	<b>91</b>
9.3.	<b>Styrking stofnanakerfis .....</b>	<b>92</b>

# 1. Inngangur og verkefni nefndar

## 1.1. Aðdragandi að stofnun nefndar

Miðhálandið nær yfir um 40% af flatarmáli landsins og er eitt stærsta samfellda svæðið í Evrópu þar sem ekki er föst búseta. Innan miðhálandisins eru stærstu víðerni landsins og fremur fá og dreifð mannvirki. Svæðið markast af svonefndri miðhálandislínu sem miðast í grunninn við línu dregna milli heimalanda og afrétta. Miðhálandið þykir einstakt af náttúrunnar hendi og innan þess er mikill fjöldi náttúruminja og samfelldra svæða sem njóta verndar að einhverju leyti. Fjallað hefur verið um það af hálfu Alþingis, stjórnvalda, hagsmunaaðila og almennings hvert eigi að vera framtíðarfyrirkomulag varðandi stjórnun landnýtingar á þessu svæði. Þar hefur m.a. verið rætt um nýtingu og verndun og uppbyggingu innviða, ekki síst vegna vaxandi fjölda ferðamanna sem koma til landsins.

Með þessari skýrslu er annars vegar tekið saman heildstætt yfirlit um miðhálandið þar sem lýst er náttúru þess, stefnumörkun sem fyrir liggur, verndun, nýtingu og innviðum. Hins vegar er í skýrslunni fjallað um mismunandi sviðsmyndir fyrir þjóðgarð á miðhálandinu og frekari verndun innan miðhálandisins og greiningu á áskorunum og tækifærum mismunandi hagsmuna gagnvart hugmyndum um þjóðgarð eða þjóðgarða.

## 1.2. Þjóðgarðar

Á Íslandi eru þrír þjóðgarðar, þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarður og þjóðgarðurinn Snæfellsjökull. Sá síðastnefndi var stofnaður á grundvelli heimildar í náttúruverndarlögum en um hina tvo gildir sérstök löggjöf.

Samkvæmt 47. gr. náttúruverndarlaga má friðlýsa sem þjóðgarða stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag. Einnig skal líta til mikilvægis svæðis í menningarlegu eða sögulegu tilliti þegar tekin er ákvörðun um stofnun þjóðgarðs. Í þjóðgörðum eru bannaðar allar athafnir og framkvæmdir sem hafa varanleg áhrif á náttúru svæðisins, nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingar náist. Frjálsa för fólks samkvæmt almannarétti er aðeins hægt að takmarka á afmörkuðum svæðum í þjóðgörðum þar sem það er nauðsynlegt til að vernda plöntur, dýr, menningarmínjar eða jarðminjar. Landsvæði þjóðgarða skulu vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag milli ráðherra og landeigenda.

Skilgreining á þjóðgarði er mismunandi eftir ríkjum. Víða er höfð til hliðsjónar skilgreining Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) á þjóðgörðum. IUCN hafa skilgreint mismunandi verndarflokka sem grundvallast á því hver markmiðin eru með stjórn svæðanna en fleiri þættir skipta einnig máli, t.d. einkenni þeirra og þau atriði sem gera þau einstök. Svæði geta raunar fallið undir fleiri en einn flokk en flokkunin ræðst jafnan af meginmarkmiði með vernd þeirra. Þjóðgarðar, samkvæmt skilgreiningu IUCN, eru stór náttúruleg eða lítt snortin svæði sem afmörkuð eru til verndar heildstæðum vistfræðilegum ferlum 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.<sup>1</sup>

### 1.3. Verkefni og skipun nefndar

Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði nefnd 14. júlí 2016 sem falið var það hlutverk að greina og kortleggja svæðið innan miðhálandislínu á heildstæðan hátt. Markmiðið með starfinu var að kanna forsendur fyrir því hvort rétt þætti að stofna þjóðgarð innan miðhálandisins, með stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs eða með annars konar fyrirkomulagi. Þar yrði m.a. horft til reynslu af starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs.

Í skipunarbréfi var nefndinni falið að taka saman greinargerð um eftirfarandi þætti:

- Yfirlit yfir friðlýst svæði innan miðhálandislínunnar, hvernig þeim er stjórnað og hvar séu áform um stækkanir þeirra. Jafnframt yfirlit yfir svæði sem fyrirhugað er að friðlýsa.
- Yfirlit yfir fyrirliggjandi stefnumörkun í skipulagsmálum innan miðhálandislínunnar, bæði á vegum ríkis og sveitarfélaga
- Yfirlit yfir helstu náttúruverðmæti sem finna má innan miðhálandislínunnar.
- Yfirlit yfir þjóðlendur og stöðu þjóðlendumála.
- Yfirlit yfir helstu hagsmuni og hagsmunaaðila innan miðhálandislínunnar og hvaða nýting og starfsemi á sér þar stað og sem er fyrirhuguð.
- Samantekt um hvernig framangreindir hagsmunir fara saman við hugmyndir um hugsanlegan miðhálandisþjóðgarð.
- Samantekt um mögulegt fyrirkomulag á stjórn miðhálandisþjóðgarðs og hvernig samspil hans gæti orðið við rekstur og umsjón þjóðlendna svo og skipulagsákvæðanir sveitarfélaga og aðra stefnumörkun stjórnvalda um skipulagsmál svæðisins.

Eftirtaldir skipa nefndina:

Sigríður Auður Arnardóttir formaður, umhverfis- og auðlindaráðuneyti,  
Anna G. Sverrisdóttir, tilnefnd af Samtökum ferðapjónustunnar,  
Árni Finnsson, tilnefndur af frjálsum félagasamtökum á sviði umhverfismála,  
Dagbjört Jónsdóttir og Valtýr Valtýsson, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,  
Páll Þórhallsson, tilnefndur af forsætisráðuneyti,  
Ragna Árnadóttir, tilnefnd af Samorku,  
Sigurbjörg Ósk Áskelsdóttir, tilnefnd af Bændasamtökum Íslands,  
Sveinbjörn Halldórsson, tilnefndur af Samtökum útivistarfélaga.

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar frá 10. janúar 2017 er fjallað um miðhálandið og verndun þess. Þar segir m.a.: „Ráðstöfun nýtingarréttinda á auðlindum í opinberri eigu skal vera gagnsæ... Ekki skal gengið á eignar- og nýtingarrétt einstaklinga nema brýnir almannahagsmunir krefjist þess. Unnin verður sérstök áætlun um vernd miðhálandisins...“ Á grundvelli samstarfsyfirlýsingarinnar er það hlutverk nefndarinnar að kanna forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands.

---

<sup>1</sup> Umhverfisráðuneytið, 2011. Hvítbók um náttúruvernd.  
[https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF\\_skrar/Hvitbok\\_natturuvernd.pdf](https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf)

Með nefndinni störfuðu Björn Helgi Barkarson, sérfræðingar í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Steinar Kaldal, aðstoðarmaður ráðherra og Guðný Lára Ingadóttir, ritari ráðuneytisstjóra.

Nefndin hefur samráðshóp sér til ráðgjafar, sem skipaður er fulltrúum fagstofnana sem fara með verkefni á sviði miðhálandisins. Starfshópurinn var skipaður 16. ágúst 2016.

Eftirtaldir skipa samráðshópinn:

Einar Jónsson, sviðsstjóri, tilnefndur af Skipulagsstofnun,  
Eydís Líndal Finnbogadóttir, forstöðumaður, tilnefnd af Landmælingum Íslands,  
Guðrún Á. Jónsdóttir, varaformaður stjórnar, tilnefnd af Vatnajökulsþjóðgarði,  
Hildur Vésteinsdóttir, teymisstjóri, tilnefnd af Umhverfisstofnun,  
Hjörleifur Finnsson, verkefnastjóri, tilnefndur af Ferðamálastofu,  
Trausti Baldursson, forstöðumaður, tilnefndur af Náttúrufræðistofnun Íslands.

Nefndinni var ætlað að skila fyrri áfanga skýrslu til ráðherra fyrir 1. desember 2016.

#### **1.4. Fyrirkomulag starfsins**

Nefndin hélt alls sextán fundi og var fyrsti fundurinn haldinn 19. ágúst 2016. Fulltrúar ráðuneytis í nefndinni héldu jafnframt fund með samráðshópnum 17. ágúst 2016 þar sem verkefni nefndarinnar var kynnt og hlutverk samráðshópsins. Á fundinum var m.a. rætt um gagnagrunna sem stofnanir hafa yfir að ráða vegna miðhálandisins og hvaða gagnagrunnar væru í vinnslu. Kallað var eftir sjónarmiðum nefndarmanna samráðshópsins um fyrirkomulag á framsetningu gagna og korta og samræmingu þeirra fyrir svæðið, um nákvæmni gagna og með hvaða hætti ætti að vista gögnin og gera þau aðgengileg. Þá héldu fulltrúar ráðuneytisins upplýsingafund með samráðshópnum 13. desember 2016 þar sem kynnt var staða vinnu í nefndinni og farið yfir vinnu vegna kortavefsjár Landmælinga Íslands.

Fulltrúar ráðuneytisins í nefndinni áttu fund með Landmælingum Íslands 29. ágúst 2016 um vistun gagna og vinnslu korta fyrir miðhálandið. Farið var yfir þau kortagögn sem til eru hjá stofnunum og öðrum aðilum og nánari greining var gerð á þeim. Landmælingum Íslands var falið að safna saman gögnum fyrir nefndina og gera aðgengileg fjölbreytileg stafræn kort og landupplýsingar af miðhálandi Íslands, sbr. verkáætlun umhverfis- og auðlindaráðuneytis og Landmælinga Íslands frá 5. september 2016. Um er að ræða margs konar gögn á ólíku formi frá stofnunum sem safna og varðveita landupplýsingar um miðhálandi Íslands. Landmælingum Íslands var jafnframt falið að gera landupplýsingarnar af miðhálandinu aðgengilegar í sérstakri vefsíðu. Einnig vann stofnunin ýmis yfirlits- og þemakort sem er að finna í skýrslunni.

Nefndin hefur fengið á fund til sín fjölda gesta þar sem fulltrúar nefndarinnar hafa fengið fræðslu um málefni miðhálandisins og tækifæri gefist til að afla frekari upplýsinga. Eftirtaldir aðilar hafa komið á fundi nefndarinnar:

Ásta K. Óladóttir, sérfræðingur hjá Landmælingum Íslands,  
Einar Jónsson, sviðsstjóri hjá Skipulagsstofnun,  
Einar Sæmundsen, fræðslufulltrúi hjá þjóðgarðinum á Þingvöllum,

Hjalte Þór Vignisson, fyrrverandi stjórnarformaður Vatnajökulsþjóðgarðs,

Ólafur Örn Haraldsson, þjóðgarðsvörður í þjóðgarðinum á Þingvöllum,  
Sigríður Svana Helgadóttir, lögfræðingur í umhverfis- og auðlindaráðuneyti,  
Stefán Gíslason, formaður verkefnisstjórnar rammaáætlunar um verndar- og orkunýtingu,  
Steinar Kaldal, verkefnisstjóri hjá Hálandið.is,  
Steinunn Gunnarsdóttir, sérfræðingur hjá Landmælingum Íslands.

Nefndin taldi mikilvægt að kalla eftir sjónarmiðum frá fulltrúum sveitarfélaga, sem liggja innan miðhálandisins, til hugmynda um þjóðgarð eða óbreytta stöðu verndunar á miðhálandinu, sbr. kafli 8. Haldnir voru fundir með fulltrúum sveitarfélaga sem liggja að miðhálandinu þar sem kynntar voru fjórar sviðsmyndir um þjóðgarða á miðhálandinu. Sviðsmyndirnar voru settar fram til að skapa umræður um verndun miðhálandisins og framtíðarskipulag þess.

### 1.5. Afmörkun svæðis og kortagögn

Miðhálandið afmarkast í grunninn af línu sem dregin er á milli heimalanda og afrétta en sem var aðlöguð staðbundið í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila við vinnslu svæðisskipulags miðhálandisins, sem tók gildi árið 1999, skv. auglýsingu nr. 355/1999 (Mynd 1). Þegar þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015–2026 var samþykkt á Alþingi 16. mars 2016 (145. löggjafarþing 2015–2016, 101. mál, þskj. 1027) kom hún í stað svæðisskipulags miðhálandisins og tók yfir stefnumótandi þætti þess. Með auglýsingu nr. 335/2016, sem birt var 7. apríl 2016, var svæðisskipulag miðhálandisins felld úr gildi. Í landsskipulagsstefnu er stefna um skipulagsmál á miðhálandinu miðuð við afmörkun þess eins og það er skilgreint í svæðisskipulagi miðhálandis Íslands árið 2015. Markalína miðhálandisins er auðkennd á aðalskipulagsuppráttum þeirra sveitarfélaga sem ná inn á miðhálandið. Skipulagsstofnun varðveitir hnitsetta afmörkun miðhálandisins og veitir aðgang að henni. Sveitarstjórnir geta lagt til breytingar á markalínu miðhálandisins við endurskoðun aðalskipulags enda feli breytingin í sér að endurskoðuð markalína afmarki betur náttúrufarslega heild hálandisins.

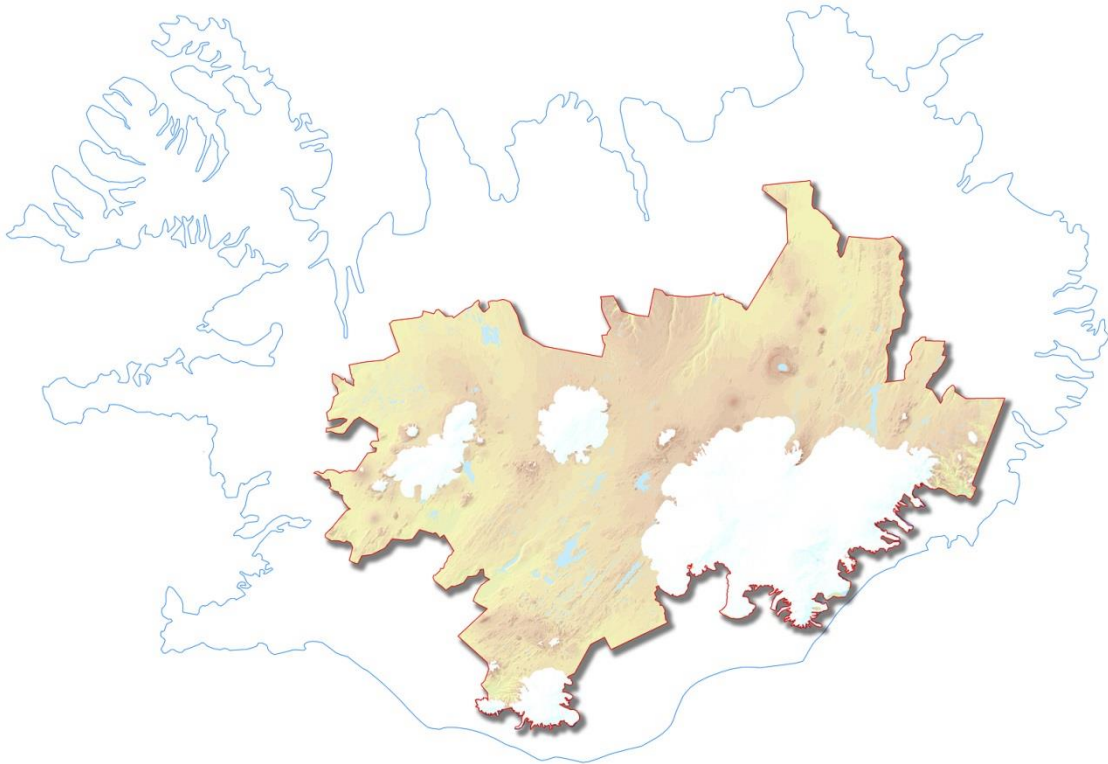
Stafræn landfræðileg gögn eru mikilvæg fyrir stefnumörkun um landnotkun. Stór hluti þessara gagna liggur hjá stofnunum ríkisins og ríkisfyrirtækjum og varða m.a. náttúrufar, ástand og nýtingu auðlinda og landnotkun. Gögn af þessu tagi þurfa að vera aðgengileg þannig að stefnumótandi ákvarðanir um landnotkun byggist ávallt á bestu tiltæku upplýsingum.

Eftirfarandi stofnanir hafa látið í té gögn vegna vinnu nefndarinnar við kortlagningu og greiningu:

- Ferðamálastofa
- Forsætisráðuneytið
- Landgræðsla ríkisins
- Landmælingar Íslands
- Landsnet
- Landsvirkjun
- Minjastofnun
- Náttúrufræðistofnun Íslands
- Orkustofnun
- Skipulagsstofnun
- Umhverfisstofnun
- Vatnajökulsþjóðgarður
- Veðurstofa Íslands

- Vegagerðin
- Þjóðskrá Íslands

Þá fengust gögn frá verkefnisstjórn rammaáætlunar, VSÓ Ráðgjöf og Landssambandi hestamannafélaga. Hluti þeirra gagna, sem nefndin fékk aðgang að, hefur ekki verið gefinn formlega út af viðkomandi aðilum og eru þau ekki birt í þessari skýrslu. Einnig eru gæði gagna mjög mismunandi, bæði hvað varðar nákvæmni og hversu heildstæð þau eru.



Mynd 1. Afmörkun miðhálandisins miðast við línu dregna á milli heimalanda og afrétta en sem var aðlöguð í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila við vinnslu svæðisskipulags miðhálandisins sem tók gildi árið 1999.

## 2. Samantekt og framhald starfsins

Starfi nefndar um miðhálandið var í upphafi skipt í tvo áfanga. Nefndinni var annars vegar ætlað að skila skýrslu vegna fyrri áfanga starfs hennar og var áfangaskýrslu nefndar skilað til umhverfis- og auðlindaráðherra 3. febrúar 2017 og er hún jafnframt fyrri hluti þessarar skýrslu með ákveðnum breytingum. Síðari áfangi starfs nefndarinnar fól í sér greiningu á þeim hagsmunum og auðlindum sem eru innan miðhálandisins og hugmyndum um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu. Settar eru fram sviðsmyndir um mismunandi form þjóðgarðs eða þjóðgarða.

Skýrsla þessi er í níu köflum. Í 1. kafla er gerð grein fyrir aðdraganda að stofnun nefndarinnar, verkefnum hennar og fyrirkomulagi á starfi nefndarinnar. Í 2. kafla er fjallað um meginefni skýrslunnar og þýðingu hennar sem umræðugrundvöll til frekari ákvörðunar um verndun miðhálandisins. Í 3. kafla

er svo að finna yfirlit og greiningu á gildandi stefnumarkandi áætlunum stjórnvalda sem taka til miðhálandisins, þ.e. sem unnar eru á vegum ríkis og sveitarfélaga, og um þá landnotkun sem þar er. Gerð er grein fyrir friðlýstum svæðum innan miðhálandisins, stjórnun þeirra og fyrirkomulagi og hvort og þá hvar áform eru um stækkanir á friðlýstum svæðum. Jafnframt er fjallað um þau svæði sem fyrirhugað er að friðlýsa sem og þjóðlendur og stöðu þeirra innan þjóðgarða. Yfirlit er um náttúru miðhálandisins í 4. kafla, svo sem jarðminjar, lífríki, landslag og víðerni og menningarminjar. Í 5. kafla er að finna greiningu á helstu auðlindum og hagsmunum sem eru fyrir hendi innan miðhálandisins og hvaða nýting og starfsemi á sér þar stað. Í 6. kafla er leitast við að draga fram sérkenni og fjölbreytni þjóðgarða sem verndarsvæða, bæði hér á landi og erlendis, m.a. með hliðsjón af leiðbeiningum Alþjóða náttúruverndarsamtakanna. Þá er gerð grein fyrir löggjöf og stjórnfyrirkomulagi þjóðgarða og reynslu þeirra hér á landi. Í 7. kafla eru settar fram fjórar sviðsmyndir um verndun miðhálandisins til að fá fram sjónarmið, áskoranir og tækifæri, sem þær geta falið í sér og hvernig þær samræmast gildandi leiðarljósi og markmiðum um vernd og nýtingu miðhálandisins. Í 8. kafla eru dregin fram helstu sjónarmið sem komu fram á fundum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins með sveitarstjórnnum sem eiga land innan miðhálandisins. Að lokum er í 9. kafla fjallað með almennum hætti um fjármögnun þjóðgarðs, varpað ljósi á hvaða fjármunum er nú veitt til verndunar innan miðhálandisins og þá umræðu sem átt hefur sér stað um hvernig styrkja megi stofnanir sem fara með umsjón verndarsvæða á landinu öllu.

Skýrslu þessari er ætlað að draga fram á heildstæðan hátt meginupplýsingar sem fyrir eru um miðhálandið, þá umgjörð sem gildir um svæðið, helstu stefnur, hvernig landnotkun er háttáð, náttúru miðhálandisins og hagsmuni sem þar er að finna. Skýrslunni er ætlað að vera grundvöllur upplýstrar umræðu til að hægt sé að taka afstöðu til frekari verndunar miðhálandisins.

### **3. Náttúra og menningarminjar á miðhálandinu**

#### **3.1. Jarðminjar**

Sem jarðfræðileg heild er miðhálandi Íslands einstakt á heimsvísu. Náið samspil elds og íss síðustu 2,6 milljónir ára hefur skapað þar heild sem á engan sinn líka á jörðinni. Ísland á tilvist sína að þakka algjörlega einstæðum jarðfræðilegum aðstæðum, þ.e. sambýli flekaskila og möttulstróks. Eyjan liggur á Mið-Atlantshafshryggnum sem alla jafna er að finna á miklu dýpi. Möttulstrókurinn, sem liggur nú undir austanverðu miðhálandinu, veldur því að gríðarlegt magn gosefna hefur hlaðist upp á milljónum ára, mun meira en á venjulegum flekaskilum. Það er þetta mikla magn gosefna sem veldur því að Ísland er eyja en ekki hafsbót.

Þegar ísöldin hófst (fyrir um 2,6 milljónum ára) stækkuðu jöklar og hopuðu hérlendis í takt við hnattræn kulda- og hlýskeið. Á kuldaskiðum huldu jöklar allt landið en á hlýskeiðum hopuðu jöklar mjög og hurfu nánast alveg. Samtímis hélt eldvirknin sínum upptekna hætti. Við þetta samspil jöklunar og eldvirkni varð til það landslag sem við þekkjum í dag – hásléttu miðhálandisins og djúpa, jökulsorfna dali sem skerast langt inn í hásléttuna, t.d. á Norðurlandi. Upp úr hásléttunni rís fjölbreytt flóra eldfjalla sem ýmist eru mynduð við gos undir jökulís eða undir berum himni. Hásléttan sjálf er að töluverðum hluta þakin hraunum sem runnið hafa á nútíma (þ.e. síðan ísaldarjökullinn hvarf síðast, fyrir um 11.500 árum) en stór hluti hennar er þakinn sethulu frá lokum ísaldar.

Eldfjöllin á hálandinu eru af ýmsum toga. Þau stærstu og mest áberandi eru án efa móbergsstaparnir, s.s. Herðubreið og Hlöðufell, sem rísa háir og snarbrattir upp úr hálandissléttunni. Móbergsstapar

myndast við langvinn hraungos úr einum gíg undir þykkum jökli. Hefði jöklinum ekki verið til að dreifa hefðu myndast dyngjur en nokkrar slíkar mynduðust þegar jöklar hörfuðu í lok síðasta jökulskeiðs. Þar eru Skjaldbreiður og Trölladyngja sennilega þekktastar. Mörg eldgos verða á langri sprungu þar sem margir gígar framleiða gosefni. Þekktasta dæmið um slíkt gos hérlendis eru líklega Skaftáreldar sem mynduðu Lakagíga á árunum 1783–1784. Það gos er næststærsta hraungos Íslandssögunnar og einnig næststærsta hraungos veraldar á þeim tíma. Gosið í Holuhrauni veturinn 2014–2015 var af þessum toga. Ef sprungugos eiga sér stað undir jökli verða til móbergshryggir sem finna má m.a. á hálandinu milli Mýrdals- og Vatnajökuls og sunnan undir Langjökli.

Móbergsstapar eru afar óvenjuleg fyrirbæri á heimsvísu. Aðrir þekktir myndunarstaðir móbergsstapa eru í British Columbia í Kanada og á Suðurskautslandinu. Móbergshryggir eru einstök fyrirbæri á heimsvísu og finnast hvergi á jörðinni nema á Íslandi. Þessir hryggir finnast hvergi annars staðar nema á plánetunni Mars svo vitað sé. Þessar gerðir eldfjalla hafa því sérstaklega hátt verndargildi á heimsvísu.

Eldvirkni fylgir gjarna jarðhiti og mörg háhitasvæði er að finna á miðhálandinu. Þekktast þessara háhitasvæða er án efa Torfajökulssvæðið á suðurhluta hálandisins. Jarðhitinum fylgir mikil litadýrð í gufuaugum, vatns- og leirhverum, brennisteinsaugum og sundursoðnu bergi og eru þessi svæði afar vinsælir viðkomustaðir ferðamanna. Verndargildi þeirra er mikið á lands- og heimsvísu.

Fjórir stórir jöklar og nokkrir smærri einkenna einnig landslag og landmótun á miðhálandinu. Eins og áður hefur verið nefnt er möttulstrókin að finna undir austanverðu miðhálandinu og er talið að miðja stróksins liggja nánast beint undir Bárðarbungu, einni stærstu og virkustu eldstöð landsins sem er hulin sjónum undir vestanverðum Vatnajökli. Stór eldfjöll liggja undir öllum jökklum miðhálandisins og hefur samspil íss og elds haft mikil áhrif á vöxt og uppbyggingu eldfjallanna. Slíkt samspil íss og elds er óvísanlegt að finna á jörðinni. Víða má finna eldfjöll með jökulkrýndum toppum, t.d. í Cascade-fjöllum á vesturströnd Bandaríkjanna. Það sem gerir aðstæður á Íslandi svo sérstakar er þykkt og umfang jöklanna sem oft hylja eldfjöllin nánast algjörlega eins og í tilfelli Kötlu undir Mýrdalsjökli. Að auki geyma jöklarnir nokkuð heillega sögu eldvirkni á svæðinu í formi öskulaga sem hafa varðveist í jökulísnum.

Jöklar miðhálandisins eru mikilvæg heimild um jöklunarsögu landsins. Sú saga er sögð í formi jökulgarða og annarra landforma sem jökullinn skilur eftir sig. Á einstaka stað á hálandinu má einnig finna sífrera. Orravatsnrústir á vestanverðu miðhálandinu ásamt rústamýrum í Þjórsárverum eru eitt merkasta rústa- og sífrerasvæði landsins og hafa mikið verndargildi. Þeim stendur nú mikil ógn af loftslagsbreytingum af mannavöldum. Hið sama má í raun segja um alla jökla landsins.

Margs konar ferli önnur en eldvirkni og jöklun koma auk þessa að mótun landslags á miðhálandi Íslands. Jökulár flytja með sér gríðarlegt magn aurs og uppleystra efna til sjávar og móta á leiðinni landið sem þær fara um. Smærri ár, bæði lindár og dragár, móta einnig landslagið. Stór hluti miðhálandisins er nánast eyðimörk vegna lítillar úrkomu og einnig fyrirfinnst þar stór svæði þar sem úrkoma er töluverð en yfirborðsvatn er ekkert, þar sem öll úrkoma sígur ofan í gljúpan jarðgrunninn og verður að grunnvatni sem um síðir skilar sér niður á láglandi og jafnvel beint út í hafið umhverfis landið. Á mjög þurrum svæðum er afskaplega lítið um gróður og þar getur vindur verið eitt meginlandmótunaraflíð. Vindur getur borið sand með sér og sandurinn slípar steina og klappir. Slíkt landslag fyrirfinnst nokkuð víða á miðhálandinu. Síðast skal nefna ákveðin fyrirbæri sem tengjast síbreytilegu hitastigi á hálandinu þar sem oft skiptir milli frosts og þíðu. Melatíglar og melarendur eru dæmi um slík fyrirbæri.

Nokkuð skortir upp á grunnrannsóknir á jarðfræði miðhálandisins og sem dæmi eru ekki til nákvæm jarðfræðikort af stærstum hluta þess.<sup>2</sup> Ekki hefur heldur verið unnin skipuleg greining á verndargildi jarðminja Íslands en hins vegar er ljóst að margar jarðminjar á Íslandi hafa mjög hátt verndargildi.

### 3.2. Lífríki

Við landnám er talið að landið hafi verið skógi vaxið og gróið að um 65% og líklegt er að stór hluti hálandisins hafi verið gróðri vaxinn. Þá er talið að birkiskógur hafi þakið um 25% landsins og teygt sig langt inn á hálendið, allt upp í rúmlega 600 metra hæð þar sem vaxtarskilyrði hafa verið hvað best. Í dag er áætlað að um 14% hálandisins séu þakin gróðri, allt frá því að vera vel gróið samfelldum og ríkulegum gróðri yfir í rýran og strjálán melagróður og þunna mosahimnu. Þær umfangsmiklu gróðurfarsbreytingar, sem orðið hafa frá landnámi, hafa verið raktar til náttúrulegra þátta eins og breytinga á veðurfari, sem urðu hér skömmu eftir landnám, tíðra eldsumbrota og áhrifa af þeim og svo til mannlegra umsvifa eins og skógarhöggs, hrístekju og beitars sem gengu hratt á gæði landsins á fyrstu öldum eftir landnám og til samspils þessara þátta.

Víða á hálendinu eru leifar fyrri grósku sýnilegar svo sem á Snæfellsöræfum, upp með Þjórsá inn í Þjórsárver og í Borgarfirði og Húnavatnssýslum upp á Arnarvatnsheiði, Tvídægru og norður af Hofsjökli í Guðlaugstungum og á Hofsafrétti. Sum þessara svæða hafa þegar verið friðlýst vegna mikilvægis þeirra fyrir gróður og dýralíf og þrjú þeirra hafa hlotið viðurkenningu sem mikilvæg á heimsvísu af Ramsarsamningnum um alþjóðleg votlendissvæði. Fyrir verndun miðhálandisins og uppgræðslu og endurheimt vistkerfa á hálendinu gegna þessar gróðurvinjar meginmáli og skapa í raun grundvöll fyrir endurheimt landgæða á svæðinu í heild.

Gróðurfur hálandisins einkennist fyrst og fremst af mismunandi melagróðri, mosabreiðum, fléttuflákum, áreyrum, jökulaurum, freðmýrum og flóum, tjörnum og uppsprettum og móum, grasbölum og kjarrgróðri. Af dýrum má segja að gæsir séu langfyrirferðarmestar, aðallega heiðagæsir, en aðrar fuglategundir eins og álft, endur, himbrimi, rjúpa og ýmsir spörfuglar eru algengir en yfirleitt ekki í miklum þéttleika. Hálandis- og heiðavötn eru yfirleitt setin bleikju og/eða urriða sem fjölskrúðugt smádýralíf og ýmsar tegundir þörungna næra og standa undir. Yfirleitt er fiskur nýttur með stangveiði eða netaveiði á sumrin.

#### 3.2.1. Vistgerðir

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur greint gróður, dýr og aðra vistfræðilega þætti vistkerfa á átta svæðum á hálendinu og flokkað þau í 24 vistgerðir í samræmi við dreifingu og samspil líffræðilegra og ólífrænna þátta náttúrunnar. Flokkunin byggist meðal annars á eldri gögnum um náttúru hálandisins, gróðurkortum og ítarlegum rannsóknum á náttúru þessara átta svæða á hálendinu, alls um 6.400 km<sup>2</sup> lands eða um 16% af hálendinu. Vistgerðaflokkunin á hálendinu er talin gefa gott yfirlit yfir breytileika hálandisins, líffræðilega fjölbreytni þess og grósku. Algengasta vistgerðin á hálendinu á rannsóknarsvæðunum eru melavistir en þær þekja um 46% rannsóknarsvæða hálandisins. Næst koma

---

<sup>2</sup> Jarðfræði hálandisins er lýst í grófum dráttum á jarðfræðikortum af landinu öllu sem unnin hafa verið af bæði Náttúrufræðistofnun Íslands (NÍ) og Íslenskum orkurannsóknunum (ÍSÖR). NÍ gaf síðast út berggrunnskort af landinu í mælikvarða 1:600.000 árið 2016, höggunarkort í mælikvarðanum 1:600.000 árið 2009 og jarðhitakort í mælikvarðanum 1:500.000 árið 2003.

Á árunum 1960–1994 gaf NÍ út 7 af 9 kortablöðum með jarðfræðikorti af Íslandi í mælikvarða 1:250.000. Kortablað 8, sem sýnir austasta hluta miðhálandisins, er væntanlegt innan skamms. ÍSÖR gaf á árunum 2015 og 2016 út tvö jarðfræðikort af norðurhluta gosbeltisins í mælikvarðanum 1:100.000. Þetta eru nákvæmstu jarðfræðikortin af miðhálandinu sem til eru en þau þekja einungis lítinn hluta þess.

sandvikravist, mosamóavist og melagambravist, hver með um 5–7% þekju og sjaldgæfastar eru gambrahraun, birkikjarr og runnamýravist, samtals með innan við 1% þekju. Þegar búið verður að ljúka greiningu og flokkun vistgerða á landinu öllu og birta þær niðurstöður verður í fyrsta sinn mögulegt að fá heildarmynd af vistkerfum landsins og meta betur ástand flóru og fánu landsins í heild. Það gerir einnig kleift að leggja með markvissari hætti mat á verndargildi og verndarþörf út frá líffræðilegum þáttum einstakra tegunda, svæða og vistgerða til þess að geta sett upp heildstætt net verndarsvæða fyrir landið í heild í samræmi við skuldbindingar Íslands gagnvart samningnum um líffræðilega fjölbreytni.

### 3.2.2. Tegundir og líffræðileg fjölbreytni

Þegar litið er til miðhálandisins með tilliti til líffræðilegrar fjölbreytni og tegundaaðgi er mest áberandi að bæði flóra og fána eru fátækleg og að víðáttumikil landsvæði eru lítt gróin og einsleit. Þetta stafar fyrst og fremst af gróður- og jarðvegseyðingu og breytingum á vatnsbúskap og lélegri vatnsheldni uppblásinna svæða á hálandinu. Gróður og dýralíf þrífst yfirleitt ágætlega þar sem vatn helst í yfirborðslögum jarðvegs, við vötn, læki, uppsprettur og í lægðum í landslagi eða í hlíðum þar sem vatn seytlar eða sígur um jarðveginn vegna úrkomu, skafla eða jökla. Á milli eru gjarnan gróðursnauðir eða lítt grónir ásar. Þar sem samfelld gróðurhula hefur haldist er yfirleitt fjölbreyttari og gróskumeiri gróður. Algengustu tegundir plantna á hálandinu eru grasvíðir, kornsúra, túnvingull grávíðir og krækilyng og finnast þær yfirleitt um allt hálandið í mismiklu magni eftir gróðursamfélögum. Nokkrar tegundir plantna finnast eingöngu í ákveðnum landshlutum eða eru algengari þar en annars staðar, svo sem melasól á Vestfjörðum og Austfjörðum. Í tengslum við hugmyndir um þjóðgarð á hálandinu er mikilvægt að huga jafnframt að nokkrum háfjallategundum, einkum þeim sem hafa takmarkaða útbreiðslu og tegundum sem ekki fyrirfinnast á láglandi, s.s. tröllastakk og snækobba.

Á hálandinu er líffræðileg fjölbreytni, þ.e.a.s. fjöldi tegunda, hvað mestur í mólendi samkvæmt niðurstöðum Náttúrufræðistofnunar Íslands í vistgerðagreiningu á átta svæðum á hálandinu en þar eru helstar víðikjarrvist, mosamóavist, lyngmóavist, fléttumóavist og starmóavist. Af votlendisvistum er runnamýravist tegundaríkust. Mosamóavistin er með stærri vistgerðum á hálandinu og þekur um 360 km<sup>2</sup>. Hún er aðallega við jaðar hálandisins og er algengust á afréttum Skaftártungu og Síðu en finnst í nokkru magni víðar, m.a. innan friðlýstra svæða í Þjórsárverum og Guðlaugstungum. Þótt gróska í rýrari vistgerðum sé ekki mikil þá eru þær vistgerðir jafn mikilvægar fyrir varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni og gróðurfar hálandisins vegna tegundasamsetningar. Nokkur breytileiki er í útbreiðslu vistgerða eftir landshlutum sem að hluta til skýrist af mismikilli úrkomu og öðrum umhverfisaðstæðum. Þannig eru mosavistir algengari á suðurhluta hálandisins, s.s. melagambravist, mosamóavist og breiskjuhraunavist en víðimelavist er algengari á norðanverðu hálandinu og norðaustan lands en þar er giljamóavist einnig útbreidd.

#### Válistategundir og tegundir í hættu

Í dag er 31 háplanta friðlýst á landinu og einhverjar þeirra vaxa innan hálandislínu landsins og því mikilvægt að hafa útbreiðslu þeirra í huga í umræðu um stofnun þjóðgarðs á hálandinu. Auk þeirra eru 24 tegundir háplantna, 45 tegundir mosa og 90 tegundir fléttna á náttúruverndaráætlun 2009–2013 en þær eru taldar vera í mikilli hættu. Flestar þeirra hafa takmarkaða útbreiðslu, finnast eingöngu á einum til fimm stöðum á landinu og yfirleitt í litlu magni. Margar þessara tegunda vaxa á hálandinu og jafnvel bundnar við hálandið og sumar við jarðhitasvæðin. Mikilvægt er að fara betur yfir dreifingu þessara tegunda í tengslum við umræðu um hálandisþjóðgarð og ljúka friðlýsingu þeirra sem fyrst. Verndargildi sumra þessara tegunda er hátt sakir takmarkaðrar útbreiðslu og útbreiðslu sem líklega er



bundin við Ísland, einkum háhitategundir eins og bakteríur og aðrar háhitalífverur. Þetta geta verið tegundir sem Ísland ber sérstaka ábyrgð á gagnvart verndun. Ísland ber t.d. sérstaka ábyrgð á verndun ákveðinna tegunda fugla þar sem hlutfallslega stór hluti af heimsútbreiðslu þeirra er hér á landi. Mikilvægt er að afla ítarlegra upplýsinga um tegundir í hættu og útbreiðslu þeirra á hálendinu og um framandi tegundir, einkum ágengar framandi tegundir, á hálendinu í þessari vinnu. Lúpína hefur t.d. fundist á nokkrum stöðum á hálendinu.

### **3.3. Gróður- og jarðvegsvernd**

Innan miðhálandisins er ástand lands víða mjög slæmt eftir umfangsmikla gróðureyðingu og jarðvegsrof. Árin 1991–1996 fór fram kortlagning á rofi á vegum Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og Landgræðslu ríkisins. Niðurstöður hennar voru m.a. að alvarlegt rof væri á meira en helmingi landsins (fjallendi, jöklar og vötn undanskilin) (Mynd 2). Mest er rofið á hálendinu, sérstaklega á sendnum svæðum í nágrenni jökla og eldfjalla.<sup>3</sup> Annars staðar er land betur gróið og minna jarðvegsrof.

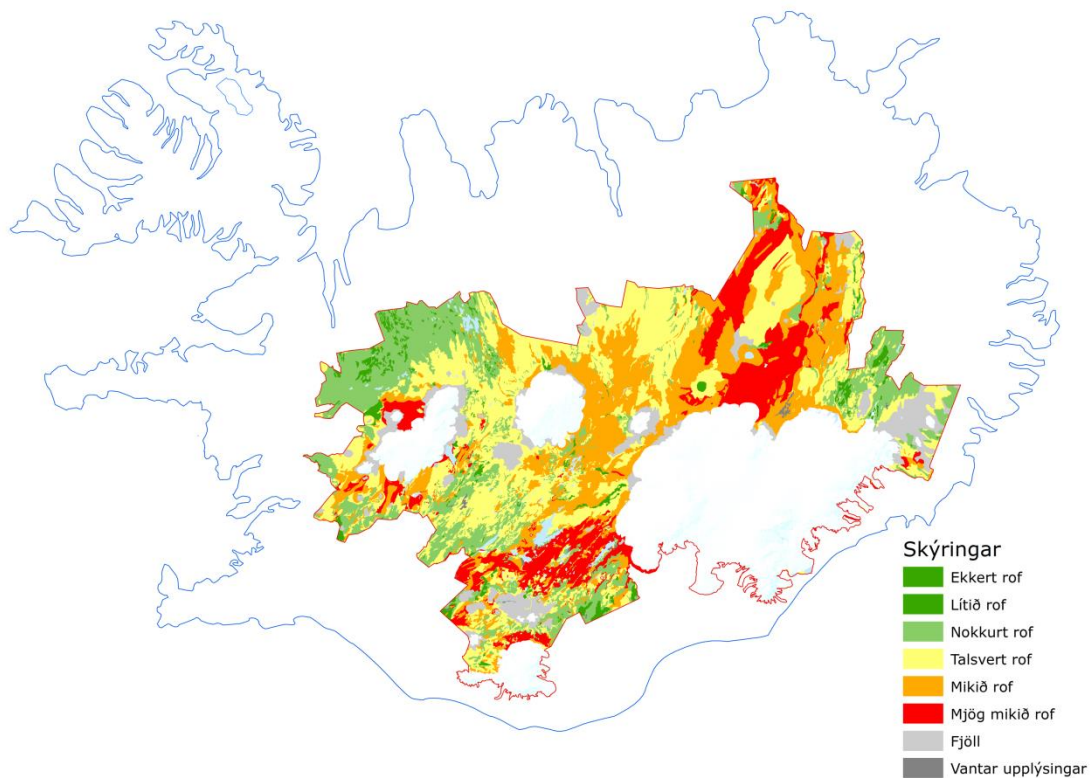
Unnið hefur verið að landgræðslu innan miðhálandisins um nokkurt skeið, bæði á vegum bænda og ríkisins, en einkum nærri gosbeltinu þar sem ástand gróðurs og jarðvegs er hvað verst. Nokkur stór samfelld svæði eru í umsjón Landgræðslu ríkisins samkvæmt samningi við viðkomandi landeigendur eða handhafa nýtingarréttar.

Margir aðilar hafa því reynslu af því að stunda landbótastarf innan miðhálandisins og þar hefur safnast saman mikil þekking og reynsla af slíku starfi.

Ekki hefur verið ráðist í að afla skipulega gagna sem sýna þróun í ástandi gróðurs og jarðvegs innan miðhálandisins.

---

<sup>3</sup> Ólafur Arnalds o.fl., 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins.



Mynd 2. Jarðsvegsrof á miðhálandinu skv. kortlagningu frá 1991–1996.

### 3.4. Landslag og víðerni

Þegar rætt er um miðhálandisþjóðgarð er oft vísað til þess að hálandið sé ein landslagsheild og að vernda þurfi víðernin á hálandinu. Landslag og víðerni eru ólík en um leið náskyld hugtök.

#### 3.4.1. Landslag

Í 5. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er landslag skilgreint þannig: „Svæði sem fólk skynjar að hafi ákveðin einkenni sem eru tilkomin vegna virkni eða samspils náttúrulegra og/eða mannlegra þátta.“ Erlendis á fræðileg umræða um landslag og greining á því sér nokkuð langa sögu en hér á landi er fræðileg skoðun á landslagi nokkuð ný og hefur að mestu leyti farið fram í tengslum við vinnu faghópa í 2. og 3. áfanga rammaáætlunar. Rannsóknir á menningarsögulegu og fagurfræðilegu gildi landslags, og á viðhorfum almennings til landslags og gildis þess, eru allar afar skammt á veg komnar.

Landslag á Íslandi er afar sérstakt og á sér ekki margar hliðstæður, í sumum tilfellum jafnvel engar. Landslag miðhálandisins verður að teljast í algörum sérflokki hvað þetta snertir og hefur hátt verndargildi vegna fágætis.<sup>4</sup> Rannsóknir sem faghópar rammaáætlunar hafa látið gera meðal ferðamanna á miðhálandinu staðfesta að landslag miðhálandisins hefur einnig mikið upplifunargildi.

Hnattstaða Íslands og jarðfræðilegar aðstæður hafa afgerandi áhrif á landslagið. Hér mætast hlýir loftstraumar úr suðri og kaldir loftstraumar úr norðri og valda mikilli úrkomu og rysjóttu veðurfari. Mikil eldvirkni hefur myndað eldfjöll sem við núverandi loftslag eru mörg hver hulin jökli. Ísöldin hófst fyrir

<sup>4</sup> Verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar (2016). Lokaskýrsla verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar 2013–2017.

um 2,6 milljónum ára og landslagið sem við sjáum á miðhálandinu í dag er að miklu leyti leifar kuldaskaiðisins – djúpir og langir jökuldalir skerast inn í hásléttuna sem er hulin seti undan ísaldarjökli. Svalt veðurfar á mikinn þátt í því að gróður er fábreyttur og gróðurhula slitrótt. Því er berggrunnur landsins mjög sýnilegur og aðgengilegur og ljáir landslaginu töluverða sérstöðu.

Á heildina litið má segja að landslag miðhálandisins mótist fyrst og fremst af jarðfræðilegum fyrirbærum og ferlum en sé lítið stjórnað af gróðurfari og landnýtingu. Þessu er öfugt farið víðast hvar, t.d. í Evrópu þar sem landslag hefur mótast mjög af umsvifum mannsins.

Frekari umfjöllun um einkenni íslensks landslag er t.d. að finna í skýrslu íslenska landslagsverkefnisins<sup>5</sup> og í Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands<sup>6</sup>.

### 3.4.2. Víðerni

Í 5. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er eftirfarandi skilgreining á óbyggðum víðernum: „Svæði í óbyggðum sem er að jafnaði a.m.k. 25 km<sup>2</sup> að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínunum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.“

Slík skilgreining lýsir víðernum út frá hlutlægum og huglægum viðmiðum sem fyrirbæri. Faghópur 2 í 3. áfanga rammaáætlunar, sem gerði spurningakannanir meðal ferðamanna á helstu fyrirhuguðu virkjunarsvæðum<sup>7</sup>, komst að þeirri niðurstöðu að orkumannvirki hafi meiri áhrif á upplifun ferðamanna en mannvirki á borð við vegi og fjallaskála. Þannig upplifðu allir ferðamenn, sem tóku þátt í könnun á vegum faghópsins við Hagavatn, að víðerni væru hluti af aðdráttarafli staðarins en 92% aðspurðra upplifðu að víðerni væru hluti af aðdráttarafli við fyrirhugaðan Búrfellslund þar sem er að finna flutningslínur raforku, fimm vatnsaflsvirkjanir og tvær vindmyllur. Í áðurnefndum spurningakönnunum faghóps 2 kom fram að þeir víðerniseiginleikar sem fólk sækir fyrst og fremst í að upplifa er ósnortin náttúra, náttúran án mannvirkja og að vera fjarri mannabyggð.

Þar sem reynst hefur erfitt að skilgreina víðerni nákvæmlega hefur ekki myndast mikil hefð fyrir kortlagningu víðerna hérlendis. Árið 2011 voru víðerni kortlögð út frá annars vegar skilgreiningu á víðernum í náttúruverndarlögum nr. 44/1999<sup>8</sup> (sú skilgreining er nokkuð frábrugðin skilgreiningu í náttúruverndarlögunum sem tóku við, þ.e. nr. 60/2013) og hins vegar út frá útsýnisgreiningu<sup>9</sup> sem byggist á því að greina hvaða svæði eru án sjónrænna áhrifa frá umsvifum mannsins. Þessi kortlagning leiddi í ljós að um 30% Íslands meggi flokka sem víðerni og þar af er um þriðjungur jöklar. Taylor<sup>10</sup> kortlagði breytingar í útbreiðslu lands án sjónrænna áhrifa frá vegum og háspennulínunum milli 1936 og

<sup>5</sup> Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson, Karen Pálsdóttir (2010). Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni. Háskóli Íslands, 160 bls.

<sup>6</sup> Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga (2011). Náttúruvernd – Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Umhverfisráðuneytið, 477 bls.

<sup>7</sup> Rannveig Ólafsdóttir, Anna Dóra Sæþórsdóttir, Helgi Guðmundsson, Jonathan Huck, Micael Runnström (2016). *Víðhorf og upplifun Íslendinga á víðernum, óbyggðum og miðhálandi Íslands*. Háskóli Íslands, 45 bls.

<sup>8</sup> Rannveig Ólafsdóttir og Micael Runnström (2011) *How Wild is Iceland? Assessing Wilderness Quality with Respect to Nature Based Tourism*. *Tourism Geographies*, 13 (2) bls. 280–298.

<sup>9</sup> Rannveig Ólafsdóttir og Micael Runnström (2011). *Endalaus víðátta? Mat og kortlagning íslenskra víðerna*. *Náttúrufræðingurinn*. 81(2), 61–68.

<sup>10</sup> Taylor, V.F., (2011). *GIS assessment of Icelandic wilderness from 1936-2010*. MS-ritgerð við Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands. <http://hdl.handle.net/1946/9876>.

2010. Niðurstöðurnar sýna að miðað við þá skilgreiningu hafa víðerni minnkað um nærri 70% á tímabilinu.

Dreifingu víðerna á miðhálandi Íslands er vel lýst í skýrslu íslenska landslagsverkefnisins, Íslenskt landslag, sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni, frá árinu 2010. Þar kemur m.a. fram að íslenska miðhálandið var um aldamótin 2000 talið vera stærsta víðerni í Evrópu. Síðan þá hafa víðernin verið skert m.a. vegna virkjunarframkvæmda. Stærstu samfelldu víðernin innan miðhálandisins eru nú jaðarsvæði Vatnajökuls að sunnan, vestan og norðan. Nú er unnið að kortlagningu víðerna á Stofnun rannsóknasetra Háskóla Íslands í samstarfi við Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun. Víðerni og landslag á miðhálandinu verða kortlögð og m.a. rannsakað hvernig landslag og víðerni tengjast.<sup>11</sup>

### **3.5. Menningarminjar**

Margvíslegar menningarminjar eru á miðhálandinu. Ekki hefur farið fram heildstæð skráning minjanna af hálfu stjórnvalda. Í skýrslu sem unnin var af hálfu Fornleifastofnunar Íslands árið 1996 var tekið saman yfirlit yfir fornleifar á miðhálandinu út frá skráðum heimildum. Samkvæmt yfirlitinu eru minjastaðirnir alls 1193. Helstu flokkar minja eru búskaparminjar (t.d. býli, sel, gripahús, beitarhús, kvíar og smiðjur), leitarmannaminjar (réttir, sæluhús og náttstaðir), samgönguminjar (leiðir, oft varðaðar, ferjustaðir og vöð, kláfferjur og brýr), þjóðsagnastaðir (t.d. huldufólksbústaðir), minjar um útilegumenn og annað (t.d. námur, legstaðir, kuml, orrustustaðir og landamerki).

Þess má geta að við þessa samantekt var stuðst við menningarsöguleg hálandismörk þannig að hálandið tæki til alls lands ofan við stöðuga byggð. Stöðug byggð var skilgreind sem bæir sem höfðu verið í ábúð bæði á 18. öld og á fyrri hluta 20. aldar. Yfirleitt eru hin menningarsögulegu hálandismörk 3–5 km frá efstu bæjum í stöðugri byggð.

### **3.6. Alþjóðlega mikilvæg svæði**

Á miðhálandinu eru þegar nokkur alþjóðlega viðurkennd mikilvæg náttúruverndarsvæði eins og Guðlaugstungur, Eyjabakkar, Þjórsárver og Mývatn sem öll eru á svokölluðu Ramsarsvæði. Nú er unnið að því að tilnefna og fá hluta af Vatnajökulspjóðgarði og gosbeltinu viðurkennt á heimsminjalista UNESCO á grundvelli samspils jökulsins og eldsumbrota. Þá er Torfajökulssvæðið, sem umlykur Friðland að Fjallabaki, á yfirlitsskrá yfir hugsanlegar heimsminjatilnefningar Íslands í framtíðinni. Þegar farið verður að skoða það svæði betur er líklegt að það muni teygja sig norður fyrir Veiðivötn og suður í Mýrdalsjökul og Eyjafjallajökul. Nokkur alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði hafa verið kortlögð á hálandi Íslands.

## **4. Stefnumótun og stjórnun landnotkunar á miðhálandinu**

### **4.1. Stefnumörkun stjórnvalda**

Í þessum kafla er fjallað um opinbera stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga varðandi landnotkun innan miðhálandisins. Um er að ræða stefnur og áætlanir á sviði skipulagsmála og einstakra geiraáætla.

#### **4.1.1. Landsskipulagsstefna 2015–2026**

Samkvæmt 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára innan tveggja ára frá alþingiskosningum. Í tillögunni skal felast

---

<sup>11</sup> Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson, Karen Pálsdóttir (2010). Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni. Háskóli Íslands, 160 bls. – bls. 29.

endurskoðun á gildandi landsskipulagsstefnu þegar þörf er á ásamt greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála í landinu.

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 miðhálandi 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. Auk þess að vera framfylgt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga getur landsskipulagsstefna einnig haft áhrif á áætlanir stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun og byggðapróun. Gert er ráð fyrir að við mótun slíkra áætlana ríkisins sé horft til þeirra áherslna sem settar eru fram í landsskipulagsstefnu. Það getur átt við áætlanir eins og byggðaaáætlun, kerfisáætlun Landsnets, verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) og samgönguáætlun svo dæmi séu tekin. Auk þess að vera framfylgt í gegnum skipulagsáætlanir sveitarfélaga og áætlanagerð ríkisins, getur landsskipulagsstefna einnig kveðið á um tiltekin verkefni, svo sem leiðbeiningar- eða þróunarverkefni, sem vinna að tilteknum markmiðum stefnunnar.

Fyrsta landsskipulagsstefnan var samþykkt á Alþingi 16. mars 2016 með þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015–2026. Eitt af fjórum viðfangsefnum stefnunnar er skipulag á miðhálandi Íslands. Samkvæmt leiðarljósi í landsskipulagsstefnu, er varðar skipulag á miðhálandi Íslands, er eftirfarandi lagt til grundvallar: „Staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir útivist. Uppbygging innviða á miðhálandinu taki mið af sérstöðu þess.“

Kaflanum um miðhálandi Íslands í landsskipulagsstefnu er skipt upp í eftirfarandi undirkafla og hvor undirkafla fjallar um tiltekna efnisþætti eða málaflokka. Ákveðin markmið eru síðan tilgreind undir hverjum einstökum efnisþætti eða málaflokki. Hverju markmiði er fylgt eftir með aðgerðum eða leiðum. Annars vegar er um að ræða tilmæli og aðgerðir sem beint er til sveitarfélaga að vinna að í skipulagsáætlunum sínum. Hins vegar er um að ræða ýmis verkefni sem beint er til tiltekinnar opinberra stofnana.

### **Víðerni og náttúrugæði**

Fram kemur í landsskipulagsstefnu að viðhalda skuli sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins með áherslu á verndun víðerna, landslagsheilda, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmættra menningarminja. Skulu sveitarfélög á miðhálandinu útfæra landsskipulagsstefnu um verndun víðerna- og náttúrugæða í skipulagsáætlunum sínum. Við skipulagsgerð skulu sveitarfélög gæta þess að

mannvirki og umferð um hálendið skerði sem minnst víðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálendisins. Jafnframt ber þeim að kanna möguleika á endurheimt víðerna og náttúrugæða. Áherslu landsskipulagsstefnu á sjálfbæra gróðurframvindu á miðhálendinu muni sveitarfélög m.a. útfæra með ákvæðum í aðalskipulagi um beitarsvæði í samráði við bændur og Landgræðslu ríkisins. Þau miði að því að beitarálag sé í samræmi við ástand vistkerfa og markmið um að endurheimta og styrkja náttúruleg vistkerfi og stöðva jarðvegseyðingu. Skulu sveitarfélög útfæra stefnu um verndun víðerna og náttúrugæða hálendisins, eftir því sem við á, með hverfisvernd í skipulagsáætlunum sínum, m.a. þannig að í aðalskipulagi verði þau svæði hverfisvernduð sem tilgreind eru í verndarflokki áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða og náttúruverndaráætlun. Þá skal hverfisvernd eftir aðstæðum nýtt til að vernda land sem talið er viðkvæmt fyrir búfjárbreit.

Í umfjöllun um önnur verkefni stjórnvalda segir í landsskipulagsstefnu að Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að reglulega liggja fyrir uppfærð kort af umfangi og þróun víðerna á miðhálendinu. Í því felst að ákveða viðmið fyrir mat á umfangi víðerna út frá skipulagssjónarmiðum og að hafa kort, sem uppfærð eru reglulega um umfang víðerna, aðgengileg fyrir skipulagsvinnu sveitarfélaga og annarra aðila. Einnig er stefnt að því að við umhverfismat áætlana og framkvæmda á miðhálendinu verði lagt mat á áhrif áætlana og framkvæmda á víðerni og hve mikil rýrnun, eða eftir atvikum endurheimt, verður á víðernum.

### **Ferðapjónusta í sátt við náttúru og umhverfi**

Þá kemur fram í landsskipulagsstefnu að uppbygging ferðamannaáðstöðu skuli stuðla að góðri aðstöðu ferðafólks á miðhálendinu en jafnframt verði gætt að því að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar.

Skipulagsgerð sveitarfélaga skal miða að því að uppbygging ferðamannaáðstöðu verði takmörkuð á miðhálendinu og megináhersla lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum hálendisins og á nokkrum afmörkuðum svæðum við aðalvegi þess. Gengið verði út frá eftirfarandi flokkun og staðsetningu þjónustustaða:

- Jaðarmiðstöðvar séu á tilteknum stöðum við meginleiðir inn á hálendið og í jaðri þess.
- Hálendismiðstöðvar séu á tilteknum stöðum við meginleiðir um hálendið.
- Skálasvæði séu á tilteknum stöðum í góðu vegasambandi.
- Fjallasel séu í takmörkuðu vegasambandi og taki mið af hæfilegum dagleiðum göngufólks.

Við skipulagsgerð verði stuðlað að því að ferðafólki um miðhálendið standi til boða viðeigandi mannvirki og þjónusta og að ferðafólk dreifist þannig að álag taki mið af þoli náttúrunnar á hverjum stað. Við alla mannvirkjahönnun og framkvæmdir á hálendinu verði jafnframt lögð áhersla á að virðing sé borin fyrir náttúrulegu landslagi og viðhöfð sérstök aðgæsla sem tryggi að mannvirki falli sem best að umhverfi og rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni.

Í umfjöllun um önnur verkefni stjórnvalda er kveðið á um að Skipulagsstofnun, í samvinnu við Þjóðskrá Íslands og sveitarfélög á hálendinu, hafi forgöngu um skráningu mannvirkja og þjónustu á hálendinu. Einnig skal Skipulagsstofnun, í samvinnu við Ferðamálastofu, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög á hálendinu, safna upplýsingum um þörf fyrir breyttar áherslur í mannvirkjagerð fyrir næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu, m.a. með hliðsjón af ferðamálastefnu og staðbundinni greiningu og stefnumótun á einstökum svæðum innan miðhálendisins.

### **Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi**

Um samgöngur segir í landsskipulagsstefnu að viðhald og frekari uppbygging samgöngukerfis á miðhálandinu stuðli að góðu aðgengi að hálandinu og jafnvægi milli ólíkra ferðamáta. Mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun.

Sveitarfélög á miðhálandinu skulu gera grein fyrir og marka stefnu um þjóðvegi, þ.e. stofnvegi og landsvegi, í aðalskipulagi í samráði við Vegagerðina. Jafnframt skulu þau gera grein fyrir og marka stefnu um aðra vegi en þjóðvegi á miðhálandinu í aðalskipulagi í samræmi við lög um náttúruvernd. Skipulagsákvæði um vegi á miðhálandinu skulu fela í sér að vegaframkvæmdum verði haldið í lágmarki, möskvar vegakerfisins verði sem stærstir og að hönnun allra vega taki mið af náttúruvernd, sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna og verndar viðkvæmra svæða.

Um önnur verkefni stjórnvalda segir að á hverjum tíma skuli Vegagerðin veita aðgang að skrá í stafrænum kortagrunni um vegi aðra en þjóðvegi í náttúru Íslands. Við endurskoðun landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar vinni skipulags- og samgönguyfirvöld með hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunaaðilum að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu.

### **Sjálfbær nýting orkulinda**

Um nýtingu orkuauðlinda á miðhálandinu segir í landsskipulagsstefnu að þær eigi að vera nýttar með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi, sérstaklega með tilliti til verndunar víðerna.

Skipulagsákvæðanir sveitarfélaga um landnýtingu og mannvirkjagerð vegna orkuvinnslu og orkuflutnings skulu taka mið af áherslu landsskipulagsstefnu á sjálfbæra nýtingu orkulinda og verndun víðerna og náttúru miðhálandisins. Meiri háttar mannvirkjagerð skal verða beint að stöðum sem rýra ekki víðerni eða landslagsheild hálandisins.

Önnur verkefni stjórnvalda eru að meta samlegðaráhrif virkjunarkosta á víðerni og náttúru hálandisins við umhverfismat verndar- og orkunýtingaráætlunar. Einnig þarf að leggja mat á áhrif orkuflutningsmannvirkja og samlegðaráhrif nýrra virkjunarkosta og annarra mannvirkja sem fyrir eru eða þegar ákveðin. Samlegðaráhrif eru heildaráhrif fleiri en einnar framkvæmdar sem valda sambærilegum áhrifum á sömu þætti umhverfisins, landsvæði og/eða hópa í samfélaginu. Við umhverfismat kerfisáætlunar verði lagt mat á áhrif mismunandi kosta varðandi legu og útfærslu orkuflutningsmannvirkja á víðerni og náttúru hálandisins. Á miðhálandinu taki slíkt umhverfismat til kosta sem felast í lagningu jarðstrengja auk loftlína.

### **Trygg fjarskipti í sátt við náttúru og umhverfi**

Samkvæmt landskipulagsstefnu á skipulag að gefa kost á uppbyggingu fjarskiptamannvirkja á miðhálandinu til að tryggja örugg fjarskipti, um leið og gætt verði að áhrifum á náttúru og landslag.

### **Skipulag með tilliti til náttúruvár**

Stefnt er að því að við skipulagsgerð á miðhálandinu verði tekið tillit til öryggis vegna náttúruvár, svo sem snjóflóða, skriðufalla, vatnsflóða, eldgosa, jökulhlaupa og jarðskjálfta.

#### **4.1.2. Áætlun um vernd og orkunýtingu (rammaáætlun)**

### **Markmið og gildissvið**

Kveðið er á um gerð áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða í lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, hér eftir nefnd rammaáætlun. Markmið með gerð hennar er að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi, sbr. 1. gr. laganna. Virkjunarkostir sem falla undir gildissvið laganna eru þeir sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða varmaafli 50 MW eða meira. Í áætluninni eru virkjunarkostir flokkaðir í nýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk, allt eftir því hvort lagt er til að viðkomandi landsvæði, þar sem virkjunarkostinn er að finna, verði tekið undir virkjunarframkvæmd, verði verndað gegn orkuvinnslu eða hvort skoða þurfi viðkomandi virkjunarkost og landsvæði betur. Í verndarflokk falla virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu.

Gildissvið rammaáætlunar tekur til landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu, hvort sem um ræðir eignarland eða þjóðlendur. Miðhálandið fellur því undir gildissvið áætlunarinnar og hafa virkjunarkostir innan þess komið til efnislegrar meðferðar verkefnisstjórnar og verið flokkaðir í þá þrjá flokka sem kveðið er á um í rammaáætlun.

### **Réttaráhrif flokkunar virkjunarkosta**

Réttaráhrif þess að virkjunarkostur er flokkaður í nýtingarflokk eru fyrst og fremst þau að stjórnvöldum er þá heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum og orkuvinnslu vegna þeirra virkjunarkosta auk þess sem orkurannsóknir, sem lögum samkvæmt geta farið fram án leyfis stjórnvalda, eru heimilar.

Réttaráhrif þess, að virkjunarkostur er flokkaður í biðflokk, eru þau að stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu á svæðum þar sem er að finna slíka virkjunarkosti. Hins vegar er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfis skyldar vegna slíkra virkjunarkosta svo framarlega sem framkvæmdir vegna rannsókna séu ekki matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum eða háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða úrskurði ráðherra.

Réttaráhrif þess að svæði, sem virkjunarkostur er á, er flokkað í verndarflokk eru í fyrsta lagi þau að stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum eða orkuvinnslu á þessum svæðum. Að auki eru aðrar orkurannsóknir, sem ekki eru leyfis skyldar, óheimilar. Í öðru lagi hvílir sú skylda á stjórnvöldum að hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar. Í 3. mgr. 3. gr. laganna segir að hún nái ekki yfir landsvæði í A-hluta náttúru-minjaskrár nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilaðar á viðkomandi svæði.

### **Tillaga til þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða**

Við samþykkt þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða á Alþingi verður hún bindandi við gerð skipulagsáætlana og er kveðið sérstaklega á um það í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun að sveitarstjórnir skuli samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir innan fjögurra ára frá samþykkt áætlunarinnar. Sveitarstjórnnum er þó heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt rammaáætlun í allt að tíu ár og skulu þá tilkynna þá ákvörðun til Skipulagsstofnunar.



#### **4.1.3. Áætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (innviðaáætlun)**

Lög nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum hafa það að markmiði að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum vegna álags af völdum ferðamennsku og útivistar. Í lögnum er kveðið á um gerð stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára, hér eftir nefnd innviðaáætlun, sem lögð er fyrir Alþingi, og þriggja ára verkefnaáætlunar. Lögin, og þar af leiðandi þær áætlanir sem unnar eru samkvæmt þeim, ná til svæða innan efnahagslögsögu Íslands þar sem er að finna ferðamannastaði, jafnt innan eignarlanda sem þjóðlendna. Áætlanir um uppbyggingu innviða geta því náð yfir svæði sem eru á miðhálandinu.

Ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði í eigu hins opinbera falla sjálfkrafa undir bæði tólf ára landsáætlun og þriggja ára verkefnaáætlun. Hvað varðar önnur landsvæði er gert ráð fyrir að sveitarfélög eða landshlutasamtök þeirra skuli gera tillögur um það hvaða leiðir, staðir og svæði innan marka þeirra, sem ekki eru í eigu hins opinbera, falla undir áætlanirnar. Ef um er að ræða eignarland, sem er ekki í eigu hins opinbera, er samþykki landeiganda nauðsynleg forsenda fyrir því að sveitarfélag geti lagt til að það falli undir áætlanirnar.

Innviðaáætlun tekur til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar, eftirlits, undirbúnings og reksturs staða, leiða og svæða og viðhalds innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum í landinu en þau hugtök eru nánar skilgreind í 2. gr. laganna. Í landsáætlun á að leggja til grundvallar vernd náttúru og menningarsögulegra minja og viðmið um sjálfbæra nýtingu og skilgreina þá stefnu við uppbyggingu og viðhald sem unnið verður eftir á gildistíma áætlunarinnar auk þess sem ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði, sem áætlunin tekur til hverju sinni, skulu tilgreind nánar. Endurskoða skal áætlunina eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti og það hvaða svæði verða í forgangi hvað varðar uppbyggingu innviða getur því breyst.

Fyrsta tillaga til þingsályktunar um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára skal vera lögð fyrir Alþingi eigi síðar en 1. janúar 2017. Þar sem viðkvæm náttúra og menningarminjar eru víða undir miklu álagi sökum ferðamennsku þótti nauðsynlegt að ráðast í aðgerðir svo fljótt sem unnt er. Vegna þessa er í lögnum kveðið á um gerð bráðabirgðaáætlunar sem mun gilda til ársins 2018.

#### **4.1.4. Samgönguáætlun**

Um samgönguáætlun gilda lög nr. 33/2008 um samgönguáætlun. Markmið þeirra laga er að samræma áætlanagerð við framkvæmdir og rekstur í samgöngumálum og er það gert með tveimur áætlunum. Annars vegar er um að ræða samgönguáætlun til tólf ára og hins vegar samgönguáætlun til fjögurra ára sem er hluti af tólf ára áætluninni og innan ramma hennar.

Í tólf ára samgönguáætlun er mörkuð stefna og markmið fyrir allar gerðir samgangna næstu tólf árin. Að auki skal í áætluninni lagt mat á og tekið tillit til þarfa ferðaþjónustunnar fyrir bættar samgöngur.

Samgönguáætlun nær til fjáröflunar og útgjalda til allra greina samgangna, þ.m.t. almenningssamgangna, hafnamála, sjóvarna, öryggismála og umhverfismála samgöngugreina. Í

áætluninni skal skilgreina það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna og jafnframt gera grein fyrir ástandi og horfum í samgöngum í landinu.

Í gildi er samgönguáætlun fyrir árin 2011–2022. Fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2015–2018 var samþykkt á Alþingi 16. október 2016. Í gildandi samgönguáætlunum er ekki sérstaklega vísað til miðhálandisins og stefnumörkunar um uppbyggingu samgangna þar.

#### **4.1.5. Aðrir vegir en þjóðvegir í náttúru Íslands**

Í 32. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er kveðið á um að Vegagerðin skuli 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. Vegir sem falla undir ákvæði 32. gr. náttúruverndarlaga eru vegir sem ekki falla undir samgönguáætlun. Skráning þeirra á vegaskrá felur ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og engin ábyrgð liggur hjá ríki eða sveitarfélögum um viðhald slíkra vega. Slíkir vegir falla í raun utan flokkunarkerfis vegalaga.

Ákvörðun um hvaða vegir skuli koma fram á vegaskrá á grundvelli 32. gr. náttúruverndarlaga er í höndum sveitarfélaga en þau gera tillögu um vegaskrá innan sinna marka við gerð aðalskipulags, breytingu á aðalskipulagi eða við gerð svæðisskipulags. Skýrt er kveðið á um samráð við ákveðna aðila við gerð tillögunnar en þeir eru: Umhverfisstofnun eða önnur stjórnvöld þjóðgarða ef við á, Vegagerðin, Landgræðsla ríkisins, Landmælingar Íslands, Samtök útivistarfélaga, náttúru- og umhverfisverndarsamtök, Bændasamtök Íslands og Samtök ferðaþjónustunnar.

Unnið er að gerð reglugerðar um gerð og birtingu skrár yfir vegi í náttúru Íslands í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í 6. ákvæði til bráðabirgða í náttúruverndarlögum er kveðið á um að þar til sveitarfélög hafi gert breytingar á aðalskipulagi sínu, eða eftir atvikum svæðisskipulagi, sé heimilt að aka vélknúnum ökutækjum á greinilegum vegum í náttúru Íslands sem eru að staðaldri notaðir til umferðar vélknúinna ökutækja. Vinnu við vegaskrá skal hins vegar lokið fyrir árslok 2020. Ekki mun koma fram í skránni nema á afmörkuðum svæðum hálandisins, svo sem innan marka Vatnajökulsþjóðgarðs, hvaða vegir utan vegakerfis Vegagerðarinnar verða heimilaðir til notkunar í framtíðinni.

#### **4.1.6. Náttúruminjaskrá**

Í náttúruverndarlögum nr. 60/2013 er kveðið á um náttúruminjaskrá. Í 33. gr. laganna segir að ráðherra gefi út náttúruminjaskrá á fimm ára fresti og birti með auglýsingu í Stjórnartíðindum þegar Alþingi hefur samþykkt þingsályktun um framkvæmdaáætlun. Náttúruminjaskráin skiptist í þrjá hluta, þ.e. A-, B- og C-hluta. Réttaráhrifum friðlýsingar og friðunar vistgerða, vistkerfa og tegunda er lýst í VII., VIII. og IX. kafla náttúruverndarlaga.

Í skipulagslögum nr. 123/2010 kemur skýrt fram að í skipulagsáætlunum skuli gera grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd eða öðrum lögum, þar á meðal náttúruminjum í A-, B- og C-hluta náttúruminjaskrár og náttúruþyrnbærum sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd.

#### **A-hluti – Friðlýst svæði**

Í A-hluta náttúruminjaskrár skal vera skrá yfir friðlýst svæði flokkuð eftir friðlýsingarflokkum, friðaðar vistgerðir, vistkerfi og tegundir auk skrár yfir önnur svæði sem vernduð eru samkvæmt sérlögum.

Ákvarðanir um friðlýsingar skulu byggðar á framkvæmdaáætlun (B-hluta náttúruminjaskrár) en þó er heimilt að ákveða friðlýsingu með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags þótt ekki sé gert ráð fyrir henni í áætluninni.

Friðlýsing hefur þau réttaráhrif að hvers konar athafnir eða framkvæmdir sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja eru óheimilar nema samkvæmt undanþágu og það varðar refsingu skv. 90. gr. að spilla friðlýstum náttúruminjum.

#### **B-hluti – Framkvæmdaáætlun um friðlýsingar og friðun**

Í B-hluta náttúruminjaskrár skal vera framkvæmdaáætlun til fimm ára, þ.e.a.s. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun. Við gerð áætlunarinnar á samkvæmt lögum að leggja áherslu á að byggja upp skipulagt net verndarsvæða til að stuðla að því að verndarmarkmið 2. og 3. gr. náttúruverndarlaga náist. Réttaráhrif þess að náttúruminjar eru teknar á B-hluta framkvæmdaáætlunar eru fyrst og fremst þau að ráðherra er heimilt að kveða á um tímabundið bann við framkvæmdum eða nýtingu sem skaðað getur verndargildi náttúruminjanna. Að auki ber að forðast að raska náttúruminjum og sýna sérstaka aðgæsluskyldu.

#### **C-hluti – Aðrar mikilvægar náttúruminjar**

Í C-hluta náttúruminjaskrár skal vera skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða friða. Þegar unnið er að vali náttúruminja eða svæða í C-hlutann á að liggja fyrir mat á verndargildum þeirra og verndarþörf og skal taka mið af markmiðsákvæðum 1.–3. gr. náttúruverndarlaga.

Réttaráhrifum skráninga svæða og náttúruminja í C-hluta er lýst í 37. gr. náttúruverndarlaga. Þar segir að forðast beri að raska svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið í C-hluta nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað. Nauðsynlegt er að afla framkvæmdaleyfis vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun og leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar. Að auki er vísað til ákvæða 61. gr. laganna um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja þegar metið er hvort slíkt leyfi skuli veitt.

#### **4.1.7. Kerfisáætlun Landsnets**

Um kerfisáætlun gilda raforkulög nr. 65/2003. Samkvæmt 3. gr. raforkulaga er flutningsfyrirtæki skilgreint sem fyrirtæki sem stýrir rekstri flutningskerfisins og annast kerfistjórnun. Landsnet hf. fellur undir þá skilgreiningu laganna að vera flutningsfyrirtæki en var stofnað árið 2005 á grundvelli raforkulaga. Hlutverk þess er að annast flutning raforku og stjórna raforkukerfinu. Landsnet starfar samkvæmt sérleyfi og er háð opinberu eftirliti Orkustofnunar.

Í 9. gr. raforkulaga kemur fram að flutningsfyrirtækið (Landsnet) skuli árlega leggja fyrir Orkustofnun til samþykktar kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins og að í henni skuli felast eftirfarandi áætlanir:

- Langtímaáætlun kerfisáætlunar sem sýnir þá þætti í meginflutningskerfinu sem fyrirhugað er að byggja upp eða uppfæra á næstu tíu árum og tímaáætlun þeirra.
- Framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar sem sýnir ákvarðanir um fjárfestingar í flutningskerfinu sem hafa þegar verið teknar og fjárfestingar sem þarf að ráðast í á næstu þremur árum og tímaáætlun þeirra.

Sveitarfélögum ber að samræma skipulagsáætlanir verkefnum samkvæmt langtímaáætlun kerfisáætlunar við endurskoðun aðalskipulags og eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, sbr c.-lið 9. gr. laganna.

Orkustofnun samþykkti 25. apríl 2016 kerfisáætlun Landsnets fyrir tímabilið 2015–2024. Í kerfisáætluninni eru kynntir nokkrir valkostir til uppbyggingar flutningskerfis raforku.

Framkvæmdir á þriggja ára framkvæmdaáætlun Landsnets eru óháðar því hvaða valkostur verður valinn í langtímaáætlun fyrirtækisins en Landsnet lagði fram níu valkosti. Annars vegar er um að ræða valkosti sem tengjast svokallaðri hálendisleið (Sprengisandsleið) og hins vegar valkosti sem miða að því að styrkja núverandi byggðalínu. Orkustofnun fellst á að þeir valkostir sem Landsnet hefur sett fram séu orðnir hluti af langtímaáætlanagerð Landsnets en tekur ekki afstöðu til þess hvaða valkostur verði farinn að svo stöddu. Til þess að Orkustofnun geti metið valkosti í langtímaáætlun fyrirtækisins og samþykkt þær framkvæmdir sem eru hluti af henni þurfi ítarlegri upplýsingar/greiningar að liggja fyrir um það hvernig fyrirhugaðar framkvæmdir á langtímaáætlun falla að markmiðum raforkulaga. Má gera ráð fyrir að þetta skýrist í kerfisáætlunum Landsnets á komandi árum en fyrirtækinu ber að leggja fram nýja kerfisáætlun til samþykktar árlega. Í nóvember 2016 voru lögð fram, í opið umsagnarferli, drög að kerfisáætlun Landsnets fyrir tímabilið 2016–2025. Samkvæmt drögunum, sem enn eru ósamþykkt af Orkustofnun, er það niðurstaða Landsnets að leggja til að ráðist verði í þær línulagnir sem sameiginlegar eru öllum valkostum en bíða með ákvörðun um hvort eigi að fara hálendisleið eða byggðaleið þangað til frekari upplýsingar liggja fyrir.

#### **4.1.8. Stjórnunar- og verndaráætlanir þjóðgarða**

Á stjórnvöldum hvílir sú skylda samkvæmt náttúruverndarlögum að vinna stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir öll friðlýst svæði. Um er að ræða lögbundið verkefni Umhverfisstofnunar og skal slík áætlun liggja fyrir innan 12 mánaða frá gildistöku friðlýsingar. Efni stjórnunar- og verndaráætlunar er meðal annars landnýting, landvarsla, vöktun, uppbygging, fræðsla og miðlun upplýsinga, verndaraðgerðir og aðgengi ferðamanna, þar á meðal aðgengi fatlaðs fólks. Að auki er heimilt að setja í stjórnunar- og verndaráætlanir sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á friðlýstum svæðum enda hafi slíkar reglur ekki verið settar í auglýsingu um friðlýsingu viðkomandi svæðis.

Stjórnunar- og verndaráætlanir eru unnar í samráði við eigendur svæða, Náttúrufræðistofnun Íslands, viðkomandi sveitarstjórnir og aðrar fagstofnanir ríkisins eftir atvikum. Að auki er gert ráð fyrir að staðfestingu ráðherra þurfi til að áætlun taki gildi og ber að auglýsa hana í B-deild Stjórnartíðinda eins og þegar um er að ræða auglýsingar um friðlýsingar. Gert er ráð fyrir að stjórnunar- og verndaráætlanir friðlýstra svæða séu bindandi fyrir sveitarstjórnir við gerð skipulagsáætlana fyrir viðkomandi svæði og er staða áætlananna í raun sambærileg skipulagsáætlunum, enda koma sveitarstjórnir viðkomandi svæðis að gerð stjórnunar- og verndaráætlana.

Í lögum um Vatnajökulspjóðgarð, nr. 60/2007, er kveðið á um gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarðinn. Um er að ræða ítarleg ákvæði um ferli þeirrar vinnu auk þess sem kveðið er á um lögbundið samráðs- og kynningarferli. Stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins er staðfest af ráðherra og auglýst í B-deild Stjórnartíðinda eins og aðrar stjórnunar- og verndaráætlanir friðlýstra svæða. Í 13. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð er sérstaklega tekið fram að stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins sé bindandi fyrir sveitarstjórnir við gerð skipulagsáætlana innan Vatnajökulspjóðgarðs.

#### **4.1.9. Svæðis- og aðalskipulagsáætlanir**

##### **Svæðisskipulagsáætlanir sveitarfélaga**

Um gerð svæðisskipulagsáætlana sveitarfélaga er fjallað í VI. kafla skipulagslaga nr. 123/2010. Samkvæmt skipulagslögum er svæðisskipulag skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna þeirra um byggðaðpróun og þá þætti landnotkunar sem þörf er talin á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga. Staðbundnar ákvarðanir um landnotkun skal eingöngu taka í svæðisskipulagi ef nauðsyn þykir til að tryggja sameiginlega hagsmuni hlutaðeigandi sveitarfélaga, til að útfæra landsskipulagsstefnu á hlutaðeigandi svæði eða vegna nauðsynlegrar samræmingar landnotkunar í fleiri en einu sveitarfélagi. Svæðisskipulag skal ná yfir svæði sem myndar heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti og getur þannig náð yfir heila landshluta eða aðrar stærri heildir. Við gerð svæðisskipulags skal byggt á markmiðum skipulagslaga og landsskipulagsstefnu og skal stefnumörkun svæðisskipulags ná til a.m.k. tólf ára tímabils.

Svæðisskipulag samkvæmt skipulagslögum er valkvætt fyrir önnur sveitarfélög landsins en þau sem eru á höfuðborgarsvæðinu. Ekkert svæðisskipulag er á miðhálandinu en sérstakt svæðisskipulag fyrir háhitasvæði í Þingeyjarsýslum nær að mörkum miðhálandisins.<sup>12</sup>

Fyrir liggur rammaskipulag fyrir svokallað Suðrhálendi sem var samþykkt af hlutaðeigandi sveitarstjórnnum Rangárþings ytra, Rangárþings eystra og Skaftárhrepps árið 2014.<sup>13</sup> Um er að ræða samræmda stefnumörkun sveitarfélaganna í skipulags- og byggingarmálum á svæðinu og víkur einkum að ferðaþjónustu og samgöngum.

##### **Aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga**

Í VII. kafla skipulagslaga nr. 123/2010 er fjallað um aðalskipulagsáætlanir. Samkvæmt ákvæðum laganna er aðalskipulag skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag sem skal taka til alls lands innan marka sveitarfélagsins. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðaðpróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Í aðalskipulagi er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þ.m.t. þéttleika byggðar.

Við gerð aðalskipulags skal byggt á markmiðum skipulagslaga, landsskipulagsstefnu, svæðisskipulagi, liggi það fyrir, og áætlunum um þróun og þarfir sveitarfélagsins. Þá skal jafnframt gætt að samræmi við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga. Í aðalskipulagi skal marka stefnu til a.m.k. tólf ára en jafnframt gera grein fyrir samhengi skipulagsáætlunarinnar og einstakra þátta hennar við langtímaþróun sveitarfélagsins.

Sveitarfélög skulu á hverjum tíma hafa í gildi aðalskipulag og ber sveitarstjórn ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir sveitarfélagið. Stefna aðalskipulags er bindandi við gerð deiliskipulags og útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfa. Eftir sveitarstjórnarkosningar metur sveitarstjórn hvort ástæða sé til að endurskoða aðalskipulagið. Við mat á því skal m.a. taka mið af því hvort landsskipulagsstefna kalli á

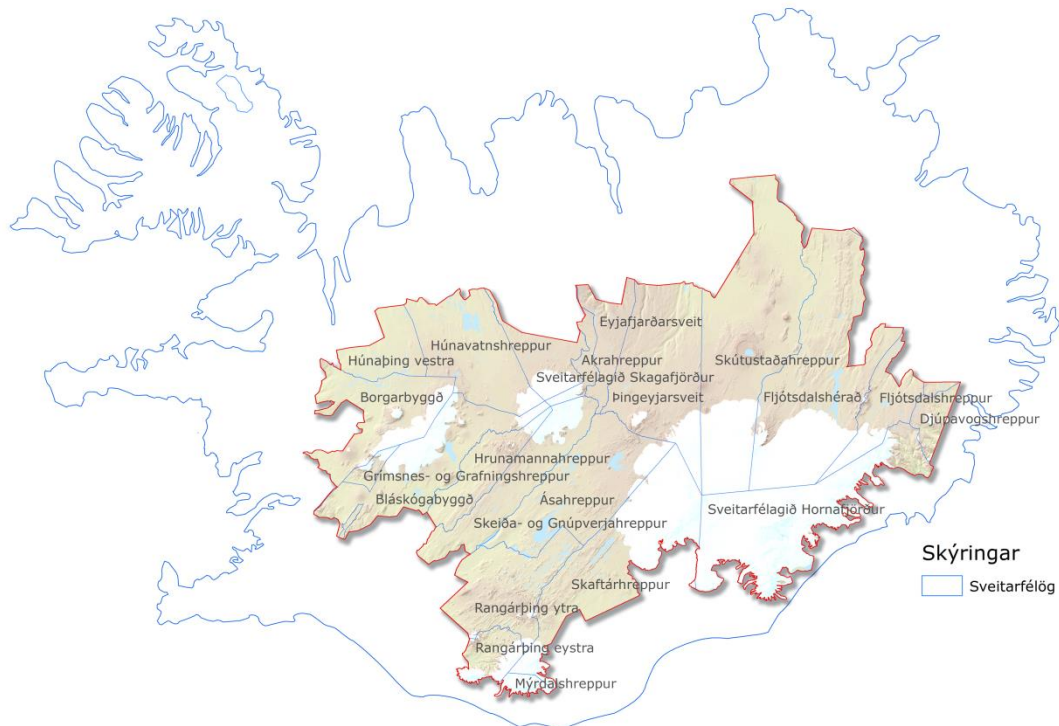
---

<sup>12</sup> Samvinnunefnd um svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum, 2007. Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007–2025.

<http://www.thingeyjarsveit.is/static/files/skipulagsmal/svaedisskipulag/greinargerð-stadfest-080116-an-uppdatta.pdf>

<sup>13</sup> Steinsholt, 2014. Suðrhálendið. Rammaskipulag fyrir Rangárþing ytra, Rangárþing eystra og Skaftárhrepp. <http://steinholtsf.is/wp-content/uploads/2014/03/Rammaskipulag-Su%C3%B0urh%C3%A1lendisins1.pdf>

endurskoðun aðalskipulagsins. Ef niðurstaða sveitarstjórnar er að aðalskipulagið þarfnist ekki endurskoðunar heldur það gildi sínu.



**Mynd 3. Stjórnsýslumörk sveitarfélaga innan miðhálandislínunnar.**

Samtals 21 aðalskipulagsáætlun sveitarfélaga nær inn á miðhálandi Íslands (Mynd 3). Þetta eru eftirtalin sveitarfélög:

- Akrahreppur
- Ásahreppur
- Bláskógabyggð
- Borgarbyggð
- Djúpvogshreppur
- Eyjafjarðarsveit
- Fljótsdalshérað
- Fljótsdalshreppur
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Hrunamannahreppur
- Húnabíng vestra
- Húnabíngshreppur
- Mýrdalshreppur
- Rangárþing eystra
- Rangárþing ytra
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skaftárhreppur
- Skútustaðahreppur

- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagafjörður
- Þingeyjarsveit

### **Aðrar áætlanir**

Margar aðrar áætlanir stjórnvalda en fjallað hefur verið um hér að framan varða miðhálandið með einum eða öðrum hætti. Sumar þessara áætlana/stefnuskjala setja viðmið um nýtingu lands og landnotkun þó að ekki sé vísað í tiltekin svæði eða staði.

Dæmi um áætlanir sem varða miðhálandið eru t.d. stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni,<sup>14</sup> Náttúruminjaskrá 1996, velferð til framtíðar,<sup>15</sup> byggðaáætlun, ferðamálaáætlun, fjarskiptaáætlun, menningarstefna í mannvirkjagerð og yfirlitsskrá yfir fyrirhugaðar tilnefningar Íslands á heimsminjaskrá UNESCO.

## **4.2. Landsvæði sem njóta verndar og önnur vernd**

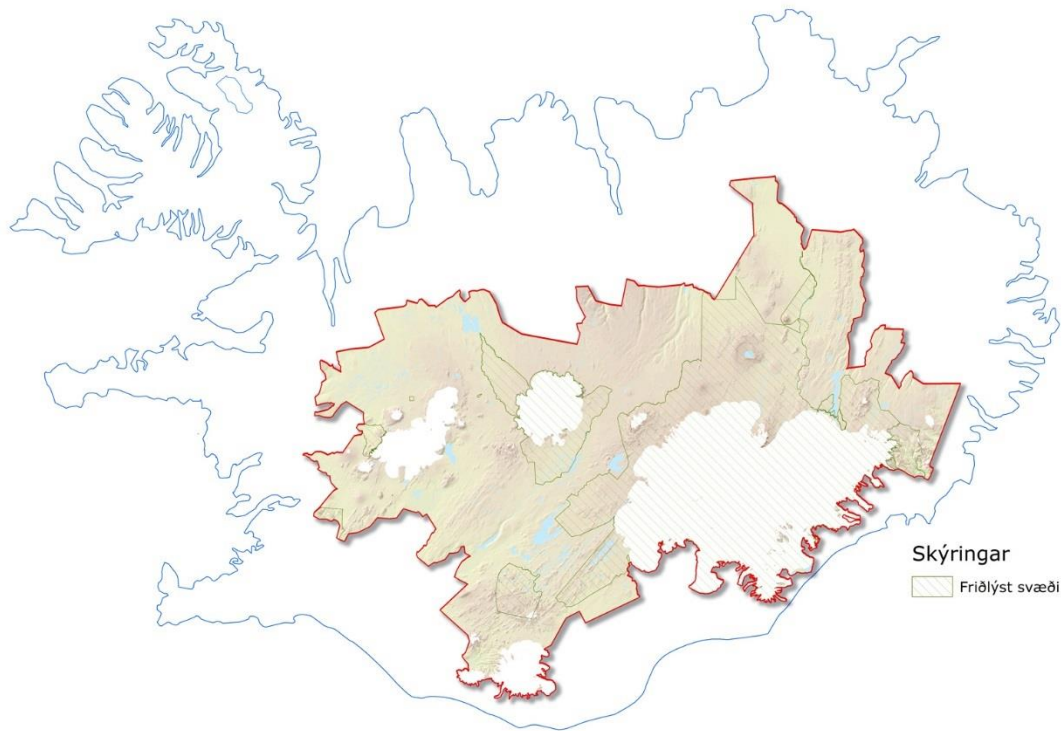
### **4.2.1. Friðlýst svæði og fyrirhugaðar friðlýsingar**

Landsvæði sem hafa verið friðlýst samkvæmt náttúruverndarlögum eða sérlögum eru um 40% þess svæðis sem skilgreint er sem miðhálandi (Mynd 4). Friðlýst svæði á miðhálandinu eru Friðland að Fjallabaki, Þjórsárver, Hveravellir, Geitland, Herðubreiðarfriðland, Guðlaugstungur og Vatnajökulspjóðgarður sem liggur að nokkru leyti utan miðhálandisins. Þingvallabjóðgarður nær einnig inn fyrir miðhálandislínuna.

---

<sup>14</sup> Umhverfisráðuneytið, 2008. *Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni*

<sup>15</sup> Umhverfisráðuneytið, 2002. *Velferð til framtíðar.*



Mynd 4. Afmörkun friðlýstra svæða innan miðhálandislínunnar.

### Vatnajökulsþjóðgarður

Um Vatnajökulsþjóðgarð fer samkvæmt ákvæðum laga nr. 60/2007. Í 2. gr. þeirra segir að markmið með stofnun þjóðgarðsins séu eftirfarandi:

1. Vernda náttúru svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
2. Gefa almenningi kost á að kynnst og njóta náttúru og sögu svæðisins.
3. Stuðla að rannsóknum á svæðinu, fræða um það og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu svæðisins.
4. Leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.

Í 1. gr. laganna segir að ráðherra friðlýsi með reglugerð Vatnajökul og helstu áhrifasvæði jökulsins. Friðlýsing Vatnajökulsþjóðgarðs tók gildi við setningu reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 608/2008. Mörk þjóðgarðsins eru því ákveðin í reglugerð.

Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs er aðalstjórn tæki þjóðgarðsins, sbr. kafla 3.2.8. Í áætluninni eru markmið verndunar tilgreind nánar, stefna stjórnar og leiðir til að framfylgja stjórnun og vernd eru sett fram auk þess sem gerð er grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan þjóðgarðsins, einstökum verndaraðgerðum, landnýtingu, mannvirkjagerð, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Í stjórnunar- og verndaráætlun er einnig fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu og not þess. Í áætluninni 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 eða menningarminjum innan þjóðgarðsins. Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að gera ráð fyrir að mismunandi reglur um umferðarrétt, aðgengi o.fl. gildi á mismunandi svæðum innan þjóðgarðsins, allt eftir einkennum svæðisins, lífríki þess og verndarþörf.

Eins og fram kemur í kafla 3.2.7 er stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs bindandi fyrir sveitarstjórnir við gerð skipulagsáætlana innan þjóðgarðsins.

Allt frá því að Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður með lögum árið 2007 hefur landsvæðum verið bætt við þjóðgarðinn. Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 608/2008 hefur verið breytt til samræmis við það. Heildarflatarmál þjóðgarðsins nú er 13.952 km<sup>2</sup>, en var við stofnun hans 10.857 km<sup>2</sup>.

Tekin hefur verið ákvörðun af hálfu ríkisstjórnar um að tilnefna landsvæði sem eru innan Vatnajökulsþjóðgarðs á heimsminjaskrá UNESCO. Þessi landsvæði eru utan miðhálandislínunnar. Um er að ræða þjóðlendurnar Ærfell, Fjall, Breiðármörk og vestanvert Jökulsárlón og landsvæði vestan lónsins. Jafnframt er tillaga um að ríkisjörðin Sandfell, sem er í eyði, verði felld undir þjóðgarðinn en hún nær frá jökli og í sjó fram.

### **Friðlýst svæði önnur en þjóðgarðar**

Í 38. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, segir að ráðherra geti friðlýst landsvæði, einstakar náttúrumyndanir, náttúruminjar í hafi, vatnasvæði og heildstæð vatnakerfi til að stuðla að markmiðum laganna. Ákvarðanir um friðlýsingar skal ráðherra byggja á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár en honum er þó heimilt að ákveða friðlýsingu með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags þótt ekki sé gert ráð fyrir henni í áætluninni.

Þegar svæði eða náttúruminjar hafa verið friðlýstar eru réttaráhrifin fyrst og fremst þau að hvers konar athafnir eða framkvæmdir, sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja, eru óheimilar nema samkvæmt sérstakri undanþágu, sbr. 41. gr. laganna.

Hafa þarf í huga að markmið friðlýsingar og reglur um framkvæmdir, umferðarrétt o.fl. eru mismunandi eftir því um hvaða flokk friðlýsts svæðis er að ræða. Til að mynda er í náttúruverndarlögum nr. 60/2013 gert ráð fyrir að strangari reglur um framkvæmdir og umferðarrétt gildi á svæðum sem friðlýst eru sem óbyggð víðerni heldur en til að mynda á landsvæðum sem friðlýst eru sem landslagsverndarsvæði, sbr. 46. og 50. gr. laganna. Vegna þessa skiptir miklu máli hvaða flokkur það er sem endanlega verður fyrir valinu þegar ákvörðun um friðlýsingu er tekin en þar vegur þyngst markmið friðlýsingarinnar. Ef markmiðið með henni er að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar sem einkenna svæðið og tryggja aðgang almennings að því til útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins er svæðið friðlýst sem þjóðgarður skv. 47. gr. laganna. Ef hins vegar er um að ræða afmörkuð landsvæði, sem friðlýst eru til að vernda tilteknar vistgerðir og búsvæði og styrkja verndun tegunda lífvera sem eru sjaldgæfar eða í hættu samkvæmt útgefnum válistum eða til að vernda lífríki sem er sérstaklega fjölbreytt eða sérstætt, er viðkomandi svæði friðlýst sem friðland skv. 49. gr. laganna.

### **Þjórsárver**

Friðland í Þjórsárverum var stofnað árið 1981. Friðlýsingin var endurskoðuð árið 1987 og árið 2017 var friðlandið stækkað í samræmi við náttúruverndaráætlun 2009 og nær það nú yfir allan Hofsjökul, alls

um 156.260 ha að stærð. Þjórsárver eru ein víðáttumesta gróðurvin á miðhálandinu. Þar eru gróskumiklar og fjölskrúðugar flæðilendur ásamt miklum rústamyndunum. Þjórsárver eru einnig alþjóðlega mikilvæg varplönd heiðagæsa.

### **Hveravellir**

Jarðhitasvæðið á Hveravöllum og næsta nágrenni, alls um 534 ha, var friðlýst sem náttúruvætti árið 1960 en auglýsing um friðlýsinguna var endurskoðuð árið 1975. Háhitasvæðið er í um 630 m hæð yfir sjávarmáli. Vegna hárrar grunnvatnsstöðu eru þar aðallega vatnshverir.

### **Herðubreiðarfriðland**

Friðlandið sem tekur til Herðubreiðar, Herðubreiðarlinda og Grafarlanda var stofnað 1974 og er alls um 17.000 ha að flatarmáli. Frá árinu 2008 hefur Vatnajökulspjóðgarður haft umsjón með friðlandinu í samræmi við gildandi samning við Umhverfisstofnun um umsjón og rekstur friðlandsins. Herðubreið, sem er stapi og ber því vitni um þykkt Ísaldarjökulsins, er áberandi kennileiti í friðlandinu. Friðlandið einkennist af víðfeðmum hraunbreiðum og söndum ásamt gróðurvin í Herðubreiðarlindum og Grafarlöndum.

### **Geitland**

Friðlandið Geitland var stofnað árið 1988 og er 12.280 ha að flatarmáli. Friðlandið liggur að vesturmörkum Langjökuls, og liggja suðurmörk um Prestahnúk. Innan friðlandsins er Hafrafell en norðurmörk liggja um Hvítá allt niður að Húsafellsskógi. Friðlandið sem nær upp að Langjökli einkennist af víðáttumiklu hraun- og sandflæmi. Hraunið hefur runnið úr gígum við jökulrætur sunnan Hafrafells.

### **Friðland í Guðlaugstungum**

Friðlandið í Guðlaugstungum var stofnað árið 2005 og er 40.160 ha að flatarmáli. Friðlandið nær til votlendisins sem kennt er við Guðlaugstungur, Svörtutungur og Álfgestungur sem er víðfeðmt og gróskumikið votlendi, fjölbreytt og mikilvægt rústasvæði. Svæðið er alþjóðlega mikilvægt fyrir heiðagæs. Friðlandið er einnig mikilvægt hvað varðar landslagsheild þar sem það nær til lands upp að jökli.

### **Friðland að Fjallabaki**

Friðland að Fjallabaki var stofnað árið 1979 og er um 44.630 ha að flatarmáli. Allt land friðlandsins er hærra en 500 m yfir sjávarmáli og er staðsett á gosbeltinu á suðurhálandinu. Landið er áberandi mótað af eldvirkni og jarðhita, þakið nútímahrauni, söndum, ám og vötnum. Friðlandið er eitt þekktasta líparítssvæði landsins.

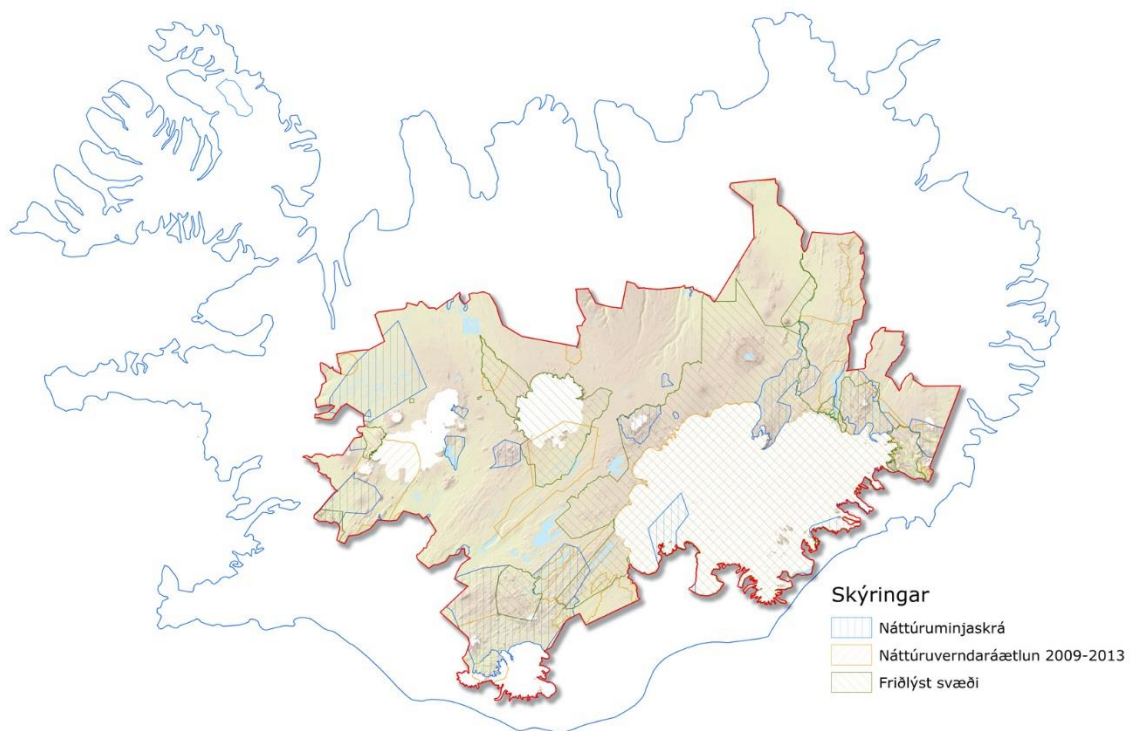
### **Náttúruverndaráætlun 2009–2013**

Samkvæmt 65. gr. þágildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 átti ráðherra eigi sjaldnar en á fimm ára fresti að láta vinna náttúruverndaráætlun fyrir landið allt og leggja fyrir Alþingi. Í áætluninni áttu að vera sem gleggstar upplýsingar um náttúruminjar, þ.e. náttúruverndarsvæði og lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi, sem ástæða þótti til að friðlýsa. Undirbúningur áætlunarinnar var í höndum Umhverfisstofnunar sem í samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands, náttúrustofur og hlutaðeigandi náttúruverndarnefndir sveitarfélaga sá um undirbúning og öflun gagna vegna áætlunarinnar.

Þegar lög nr. 44/1999 voru felld úr gildi með gildistöku nýrra náttúruverndarlaga var tekið fram í bráðabirgðaákvæði nýju laganna að ráðherra væri heimilt að friðlýsa og friða náttúruminjar sem teknar höfðu verið á náttúruverndaráætlun, sbr. 1. mgr. 65. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999. Samkvæmt því heldur náttúruverndaráætlun 2009–2013 gildi sínu þar til Alþingi samþykkir fyrstu tillöguna um framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, sbr. 13. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Á grundvelli eldri náttúruverndarlaga voru tvær þingsályktanir um náttúruverndaráætlun samþykktar á Alþingi, þ.e. náttúruverndaráætlun 2004–2008 og 2009–2013. Náttúruverndaráætlun 2009–2013 tekur auk nýrra tillagna einnig til þeirra svæða á fyrri áætlun sem ekki hafði reynst unnt að friðlýsa á tímabilinu.

Í náttúruverndaráætlun 2004–2008 er aðeins eitt svæði innan miðhálandislínunnar og hefur það verið friðlýst, Guðlaugstungur. Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 eru fimm svæði innan línunnar: Orravatsnrústir, stækkun friðlands í Þjorsárverum, Langisjór og Tungnaárfjöll, Skaftárhraun (NI-tillaga 1) og skóglendi við Hoffellsjökul. Þrjú síðastnefndu eru nú innan marka Vatnajökulsþjóðgarðs (Mynd 5).



**Mynd 5.** Afmörkun svæða innan miðhálandislínunnar sem eru á gildandi náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun auk friðlýstra svæða.

### Rammaáætlun

Í kafla 4.1.2 er að finna almenna umfjöllun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða eða rammaáætlun. Gildandi rammaáætlun var samþykkt sem þingsályktun á Alþingi 14. janúar 2013. Í henni eru flokkaðir í heild 67 virkjunarkostir, þar af 16 í orkunýtingarflokk, 31 í biðflokk og 20 í

verndarflokk. 1. júlí 2015 var breyting á áætluninni samþykkt þar sem einn virkjunarflokkur var færður úr biðflokki í orkunýtingarflokk.

Í gildandi rammaáætlun er að finna virkjunarkosti á miðhálandinu sem hafa verið flokkaðir í biðflokk og verndarflokk. Enginn virkjunarkostur innan miðhálandis var flokkaður í nýtingarflokk samkvæmt þeirri áætlun. Samkvæmt 4. mgr. 6. gr. þýðir flokkun í verndarflokk að stjórnvöld skulu, þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun, hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar. Í samræmi við það ákvæði hefur verið unnið að friðlýsingu Kerlingarfjalla en innan marka þess svæðis er að finna fjóra virkjunarkosti sem flokkaðir hafa verið í verndarflokk.



**Mynd 6. Staðsetning og flokkun virkjunarkosta á miðhálandinu samkvæmt tillögum verkefnisstjórnar í 3. áfanga rammaáætlunar.**

1. september 2016 lagði umhverfis- og auðlindaráðherra fram á 145. löggjafarþingi tillögu til þingsályktunar um nýja verndar- og orkunýtingaráætlun landsvæða sem á að koma í stað gildandi áætlunar. Þingsályktunin var ekki afgreidd á því þingi. Í henni var lögð til flokkun á alls 82 virkjunarkostum, þar af 18 í nýtingarflokk, 38 í biðflokk og 26 í verndarflokk. Af þeim 18 virkjunarkostum sem lagt er til að fari í nýtingarflokk er einn á miðhálandinu, þ.e. Skrokkölduvirkjun, sem í gildandi rammaáætlun er flokkuð í biðflokk. Jafnframt var lagt til að þingið álykti að fjögur landsvæði með tíu virkjunarkostum, þ.e. fjórum í Héraðsvötnum, fjórum í Skjálfandafljóti, auk Kjalölduveitu og Norðlingaölduveitu í Þjórsá, flokkist í verndarflokk. Þessi landsvæði ná öll inn á miðhálandið. Fjórar virkjunarhugmyndir í Kerlingarfjöllum eru nú þegar í verndarflokki samkvæmt

gildandi rammaáætlun. Auk þess er lagt til að sex virkjunarkostir innan miðhálandisins bætist í biðflokk eða Hágönguvirkjun, Fremrinámar, Búðartunguvirkjun, Hagavatnsvirkjun, Stóra Laxá og Búrfellslundur. Alls yrðu þá 14 virkjunarkostir innan miðhálandisins í biðflokki samkvæmt tillögum verkefnisstjórnar (Mynd 6).

#### 4.2.2. Náttúruminjasrá 1996

Náttúruminjasrá frá árinu 1996 var sett á grundvelli laga um náttúruvernd nr. 47/1971. Í 28. gr. laganna er fjallað um náttúruminjasrá en þar segir: „Náttúruverndarráð skal með aðstoð náttúruverndarnefnda kynna sér eftir föngum náttúruminjar, sem ástæða er til að friðlýsa, svo og lönd þau, sem ástæða kann að verða til að lýsa friðlönd eða leggja til þjóðgarða eða fólkvanga. Skal ráðið semja skrá um slíkar minjar og slík lönd“.

Í lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 varð nokkur breyting á skráningu náttúruminja með tilkomu náttúruverndaráætlunar. Í lögnum er mun skýrar kveðið á um náttúruminjasrá og er í 67. og 68. gr. laganna fjallað um skrána og efni hennar. Þar segir m.a.: „Ráðherra skal gefa út heildstæða náttúruminjasrá eigi sjaldnar en fimmta hvert ár og birta í Stjórnartíðindum. Birta má hvenær sem er ákvarðanir um ný svæði sem tekin eru á náttúruminjasrá“.

Í náttúruminjasrá skulu vera sem gleggstar upplýsingar um: a. friðlýstar náttúruminjar, b. náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa samkvæmt náttúruverndaráætlun, sbr. 65. gr., c. aðrar náttúruminjar, þ.e. landsvæði, náttúrumyndanir og lífverur, [búsvæði þeirra, vistgerðir] og vistkerfi sem rétt þykir að vernda.

Í náttúruminjasrá skal lýst sérkennum náttúruminja og þýðingu þeirra fyrir náttúru landsins.

Náttúruminjasrá frá 1996 hefur ekki verið gefin út að nýju. Í skránni er að finna svæði sem að hluta eða öllu leyti falla innan miðhálandislínunnar (Mynd 5).

#### 4.2.3. Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja

Í 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er að finna ákvæði er kveður á um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja. Þau vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðinu eru votlendi, svo sem hallamýrar, flóar, flæðimýrar og rústamýrar 20.000 m<sup>2</sup> að flatarmáli eða stærri, stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m<sup>2</sup> að flatarmáli eða stærri, sjávarfitjar og leirur og sérstæðir eða vistfræðilega mikilvægir birkiskógar og leifar þeirra þar sem eru meðal annars gömul tré. Þær jarðminjar sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðinu eru eldvörp, eldhraun, gervigígar og hraunhellar sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma, fossar og nánasta umhverfi þeirra að því leyti að sýn að þeim spillist ekki og hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum.

Réttaráhrif þess þegar jarðminjar eða vistkerfi falla undir sérstaka vernd 61. gr. laganna eru fyrst og fremst þau að forðast ber að raska slíkum fyrirbærum nema brýna nauðsyn beri til. Að auki er skylt að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir umræddra aðila liggja fyrir. Ef leyfisveitandi ákveður að heimila framkvæmd sem fer í bága við umsagnir umsagnaraðila er áskilið að hann rökstyðji sérstaklega þá ákvörðun.

Ljóst er að mörg náttúrufrýrbæri og stór svæði innan miðhálandisins falla undir sérstaka vernd 61. gr. laga um náttúruvernd. Þar má nefna víðfeðm nútímahraun í gosbeltinu og votlendi, einkum á norðvestur- og austurhluta miðhálandisins og sunnan og norðan Hofsjökuls. Skráning náttúrufrýrbæra hefur hingað til ekki verið aðgengileg en samkvæmt 7. mgr. 61. gr. laganna er kveðið á um að Náttúrufræðistofnun Íslands skuli halda skrá yfir þau önnur en birkiskóga sem Skógræktin heldur skrá yfir.

#### **4.2.4. Önnur vernd**

##### **Hverfisvernd**

Hverfisvernd er skilgreind sem: ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja, sbr. 10. másl. 1. mgr. 2. gr. skipulagslaga. Þá segir m.a. í 6. mgr. 12. gr. skipulagslaga að ef talin sé þörf á að vernda sérkenni eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja, náttúruminja, náttúrufars eða gróðurs vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis við gerð skipulagsáætlunar, án þess að um friðun sé að ræða samkvæmt öðrum lögum, skuli setja í viðkomandi skipulagsáætlun ákvæði um hverfisvernd.

Í landsskipulagsstefnu segir um skipulag á miðhálandi Íslands að stefna um verndun víðerna og náttúrugæða hálandisins verði, eftir því sem við á, útfærð með hverfisvernd í skipulagsáætlunum sveitarfélaga, m.a. þannig að í aðalskipulagi verði þau svæði hverfisvernduð sem tilgreind eru í verndarflokki áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða og náttúruverndaráætlun. Þá verði hverfisvernd eftir aðstæðum nýtt til að vernda land sem er talið viðkvæmt fyrir búfjárbætur.

##### **Vatnsvernd**

Markmið laga um stjórn vatnamála, sbr. 1. gr. laga nr. 36/2011, er að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögnum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Í ákvæði c-liðar 1. mgr 3. gr. náttúruverndarlaga segir að til þess að stuðla að vernd jarðfræðilegrar fjölbreytni landsins og fjölbreytni landslags skuli stefnt að því að vernda vatnsfarvegi, fossa og stöðuvötn svo sem kostur er.

Samkvæmt 12. gr. skipulagslaga skal í skipulagsáætlunum mörkuð stefna um landnotkun og byggðaþróun og skal m.a. sett fram stefnumið um vatnsvernd.

Fjallað er um vatnsvernd í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 en samkvæmt 4.3.1. gr. hennar skal marka stefnu og gera grein fyrir verndun vatns og varnir gegn mengun vatns í aðalskipulagi. Sams konar ákvæði um deiliskipulag er í 5.3.2.15. gr. og 5.3.2.17. gr. skipulagsreglugerðar.

Finna má stór samfelld svæði á suðvestur- og norðausturhluta miðhálandisins sem njóta vatnsverndar auk fjölda minni svæða. Afmörkun þeirra kemur fram í skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélaga. Samantekt um nákvæma afmörkun allra vatnsverndarsvæða og hverfisverndarsvæða innan miðhálandisins liggur ekki enn fyrir.

## Jarðvangar

Jarðvangar eru afmörkuð landsvæði þar sem einstaka staðir og landslag innan þess hafa að geyma alþjóðlegt verndargildi m.t.t. jarðminja. Stjórnun jarðvanga tekur mið af verndun, fræðslu og sjálfbærri nýtingu. Ekki er fjallað um jarðvanga í löggjöf og hafa þeir því ekki sérstaka verndarstöðu samkvæmt lögum.

Árið 2000 voru stofnuð samtökin European Geopark og árið 2004 samtökin UNESCO Global Geopark Network. Innan þeirra er lögð áhersla á verndun jarðminja í nánnum tengslum við aðra þætti náttúru- og menningarminja. Þá er áhersla lögð á að efla vitund og skilning á lykilþáttum sem samfélög standa frammi fyrir í dag, svo sem nýtingu auðlinda með sjálfbærum hætti, að draga úr áhrifum loftslagsbreytinga og áhrifum af völdum náttúruhamfara.

Innan jarðvanga er lögð áhersla á náttúruferðamennsku (e. *geotourism*) og að tekjur af þjónustu skili sér til nærsamfélagsins. Með auknum tekjum er unnt að efla atvinnutækifæri og nýsköpun heima í héraði sem hefur í för með sér bætt lífskjör heimamanna. Fyrirtæki innan jarðvanga skulu hafa að leiðarljósi sjálfbæra nýtingu og vernd náttúru- og menningarminja svæðisins.

Jarðvangar ná yfirleitt til stórra landsvæða en innan þeirra eru skilgreindir jarðminjastaðir (geosites) sem svara til náttúruvætta sbr. einn flokkur friðlýsingar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Innan jarðvanganna eru einnig staðir sem hafa hátt verndargildi vegna lífríkis og vistfræði en einnig vegna menningarminja og má í því sambandi benda á fornminjar, sagnir, sögu og arfleifð, mannvirki, þjóðtrú o.fl.

Hér á landi eru tveir jarðvangar: Kötlujarðvangur og Reykjanesjarðvangur. Kötlujarðvangur nær yfir sveitarfélögin Skaftárhrepp, Mýrdalshrepp og Rangárþing eystra og er að hluta til innan hálandislínunnar en Reykjanesjarðvangur liggur alfarið utan miðhálandisins. Unnið er að stofnun þriðja jarðvangsins í uppsveitum Borgarbyggðar, Sögu jarðvangs, og er hann í umsóknarferli hjá UNESCO Global Geopark Network.

Innan Kötlujarðvangs eru sex svæði friðlýst samkvæmt lögum um náttúruvernd. Ekkert svæðanna er innan miðhálandislínunnar. Hluti Vatnajökulsþjóðgarðs, sem verndaður er með sérstökum lögum nr. 60/2007, er innan jarðvangsins.

Innan Sögu jarðvangs eru fjögur friðlýst svæði. Tvö þeirra eru innan miðhálandislínunnar, en þau eru friðlandið Geitland (augl. nr. 283/1988) og náttúruvættin Kalmanshellir (augl. nr. 851/2011).

## 4.3. Þjóðlendur

### 4.3.1. Miðhálandið og þjóðlendumál

Stærstur hluti lands innan miðhálandislínunnar, eða um það bil 85%, er þjóðlenda. Í því felst í meginatriðum þrennt:

- 1) Íslenska ríkið er eigandi landsins og forsætisráðherra fer með málefni þjóðlendna og helstu verkefni landeiganda ásamt sveitarstjórnnum. Honum til aðstoðar er samstarfsnefnd um

málefni þjóðlendna, sem skipuð er fulltrúum þeirra ráðherra sem fara með skipulagsmál, sveitarstjórnarmál, iðnað og landbúnað, auk tveggja fulltrúa sveitarfélaga.

- 2) Réttindi annarra en ríkisins til viðkomandi landsvæðis, séu þau fyrir hendi, hafa verið „kortlögð“ sérstaklega og úr því hefur verið skorið hver þau eru.
- 3) Nýting sem ekki byggist á réttindum sem kveðið hefur verið á um í úrskurði, dómi eða lögum er háð leyfi ríkis og/eða sveitarfélags. Heimilt er að taka fyrir hana gjald og tekjunum skal ráðstafa til þjóðlendnanna með tilteknum hætti.

Um þessi efni er fjallað í lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Samkvæmt þeim er allt land á Íslandi annaðhvort eignarland eða þjóðlenda. Þau landsvæði, sem voru eigendalaus fyrir gildistöku laganna 1998, eru þjóðlendur eftir gildistöku. Tilfni þessarar lagasetningar var tvíþætt. Í fyrsta lagi þóttu dómur Hæstaréttar sýna að slík eigendalaus landsvæði væri að finna á Íslandi og ber þar sérstaklega að geta um dóma Hæstaréttar um Landmannaafrétt frá árunum 1955 og 1981. Í öðru lagi þótti ljóst að aukin og breytt nýting á hálendinu kallaði á að settar yrðu skýrar reglur um hver færi með eignarráð lands þar og væri bær um að taka ákvarðanir um þau málefni. Um þetta segir svo í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til þjóðlendulaganna: „Sem dæmi um þetta má nefna aukinn fjölda ferðamanna sem sækja heim þessi landsvæði og óskir um uppbyggingu á aðstöðu fyrir ferðamenn þar. Líkur eru á að ásókn í að nýta auðlindir í formi jarðafna, vatnsorku og jarðhita á hálendinu muni aukast og rýmkaðar heimildir erlendra aðila til að fjárfesta og reka slíka starfsemi hér á landi ítreka enn nauðsyn þess að reglur um eignarráð á þessum landsvæðum séu skýrar.“

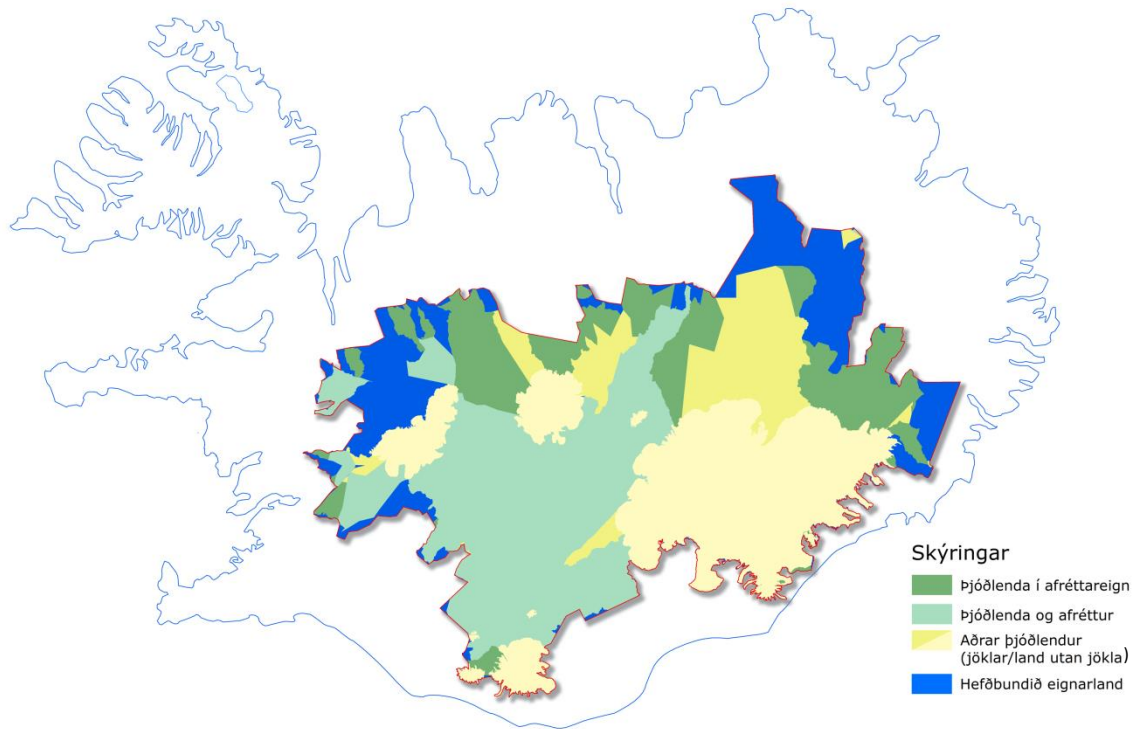
Sett var á fót sérstök úrskurðarnefnd, óbyggðanefnd, til þess að afmarka þjóðlendur frá eignarlöndum og skilgreina eða afmarka jafnframt (takmörkuð) réttindi einstaklinga, sveitarfélaga eða annarra, í þjóðlendum. Svokölluð þjóðlendumál fjalla þannig um hvort tiltekið landsvæði sé þjóðlenda eða eignarland. Jafnframt felur niðurstaða í þjóðlendumáli það í sér að búið er að „kortleggja“ öll eignarréttindi annarra á viðkomandi landsvæði. Aðilar að slíku máli eru annars vegar fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkisins sem gerir kröfur um þjóðlendur og hins vegar einstaklingar, sveitarfélög og aðrir sem gera kröfur um eignarland eða önnur (takmarkaðri) réttindi á kröfuvæði ríkisins.

Óbyggðanefnd hefur nú lokið umfjöllun um nálægt 82% af landinu öllu, þar á meðal u.þ.b. 99% af miðhálendinu, eins og það hefur verið skilgreint frá 1999. Eins og áður sagði eru um það bil 85% miðhálendisins þjóðlenda og jafnframt liggur fyrir að einungis 9,2% þjóðlendna liggja utan við þessa afmörkun. Segja má að merkjalínur í þjóðlendumálum feli í sér endanlegar lyktir álitamála um merki „heimalanda og afrétta“ en leitast var við að komast nærri þessum mörkum í tengslum við afmörkun á svæðisskipulagi miðhálendisins 1999. Um þessi efni var lengi uppi óvissa og deilur enda eignarréttarleg merking hugtaka af þessu tagi misvísandi og óljós. Í kjölfar starfs óbyggðanefndar þar sem dregin hafa verið nánari mörk milli eignarlanda og þjóðlendna kann að vera ástæða til að endurskoða afmörkun miðhálendisins að einhverju marki, sjá Mynd 7.

Eftir er að fjalla um eyjar í kringum landið, Vestfirði og Austfirði en hluti Vesturlands er nú til meðferðar hjá óbyggðanefnd. Þá liggja fyrir tugir dóma sem kveðnir hafa verið upp í kjölfar úrskurða. Eðli máls samkvæmt eru dómsmál nokkru skemur á veg komin. Nýjustu úrskurðir óbyggðanefndar, um landsvæði í Mýra- og Borgarfjarðarsýslu (svæði 8b), voru kveðnir upp 11. október 2016 og var 12



ágreiningsmálum af því svæði skotið áfram til héraðsdóms. Jafnframt eru tvö svæði norðanlands (svæði 8a), fyrir héraðsdómi, nánar tiltekið Forsæludalskvíslar og Auðkúluheiði.



Mynd 7. Afmörkun þjóðlendna innan miðhálandislínunnar skv. samkvæmt úrskurðum óbyggðanefndar og niðurstöðum dómstóla.

#### 4.3.2. Réttindi innan þjóðlendna á miðhálandinu

Úrskurður eða dómur um að landsvæði sé þjóðlenda felur í sér að íslenska ríkið er „eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti“, sbr. 2. gr. þjóðlendulaga. Forsætisráðherra fer með verkefni landeiganda og sveitarfélög hafa einnig hlutverki að gegna. Af ákvæðum laganna og athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til þeirra, má ráða að þjóðlendur séu ekki hefðbundnar fasteignir ríkisins, svo sem t.d. svokallaðar ríkisjarðir þar sem um þær fyrrnefndu gilda tilteknar sérreglur. Má í því sambandi nefna reglur um leyfisveitingar ríkis og sveitarfélaga, innheimtu gjalda og ráðstöfun tekna. Eigi að síður er framangreint ákvæði 2. gr. um eignarrétt íslenska ríkisins afdráttarlaust enda er hér um að ræða eignarráð fasteigna. Í mörgum tilvikum getur þess verið þörf að þinglýsa gerningum sem varða ráðstöfun og meðferð þjóðlendna og samkvæmt þinglýsingalögum þarf sá aðili sem slíkum réttindum ráðstafar að hafa eignarheimild.

Jafnframt er rétt að geta þeirrar sérstöðu þessara landsvæða sem lýst er í greinargerð með þjóðlendulögum: „Við val á orðinu þjóðlenda var sérstaklega horft til sérstöðu þessara landsvæða og orðinu er ætlað að undirstrika að þarna er um að ræða landsvæði sem þjóðin fer með sem heild, þó svo að einstakir aðilar kunni vegna sérstakra nytja að hafa öðlast þar réttindi. Hálandissvæði þessi eru sameiginleg auðlind þjóðarinnar og frumvarpið gerir ráð fyrir að forsætisráðherra fari með þessi

sameiginlegu gæði sem vörslumaður. Nefnt hefur verið hvort rétt væri að gera miðhálandi Íslands að þjóðgarði, en vegna þeirra nytjakvaða sem á landinu hvíla er um margt örðugt að skipa því í sama flokk og nú er gert með þjóðgarða. Skýrari afmörkun þessara landsvæða og reglur um forræði yfir þeim gætu síðar orðið grundvöllur frekari ákvarðana um meðferð þessara landsvæða í heild eða einstakra hluta þeirra frá umhverfissjónarmiði.“

Svo sem ráða má af niðurstöðum dóma og úrskurða eru þess ýmis dæmi að aðrir en ríkið eigi tiltekin réttindi í þjóðlendu. Þau réttindi á slíkum svæðum, sem háð eru einkaeignarrétti, hafa komið til sérstakrar athugunar og verið „kortlögð“ í úrskurði eða dómi séu þau fyrir hendi, sbr. einkum 5. gr. þjóðlendulaga. Dæmi um þetta er veiðiréttur tiltekins aðila í tiltekinni á. Jafnframt geta ákvæði annarra laga mælt fyrir um almennan nytjarétt, sbr. t.d. ákvæði lax- og silungsveiðilaga, nr. 61/2006, um rétt þeirra sem kalla má upprekstrarjarðir til veiði í afrétti í þjóðlendu og almannaréttur sé til veiði á afréttum sem kveðið er á um í lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994. Að auki eru þjóðlendu að mestu leyti einnig afréttir og réttur til upprekstrar fjár fyrir hendi.

Nýting sem ekki byggist á lögum eða niðurstöðu í þjóðlendumáli er þannig heimildarlaus nema aflað hafi verið samþykkis fyrir henni á grundvelli þjóðlendulaganna eftir þeim leiðum sem þar er mælt fyrir um. Heimildarlaus nýting þjóðlendna, líkt og annarra fasteigna, og þeir hagsmunir sem henni tengjast njóta ekki verndar laga og er unnt að stöðva eftir almennum reglum.

Eins og sjá má á Mynd 7 má skipta niðurstöðum þjóðlendumála um eignarréttarlega stöðu landsvæða í fjóra meginflokk: 1. Eignarland; 2. Þjóðlenda og afréttur; 3. Þjóðlenda í afréttareign tiltekinna(r) jarða(r); 4. Aðrar þjóðlendu. Þjóðlendu, þ.e. landsvæði utan eignarlanda, eru þar innan rauðu línunnar og eignarlönd eru hvít svæði, utan sömu línu. Sé lega framangreindra landsvæða skoðuð nánar koma í ljós eftirfarandi meginrættir: „Aðrar þjóðlendu“, þ.e. þjóðlendu sem eru ekki afréttur eða í afréttareign eru jöklar og nokkur önnur landsvæði næst jökli. Að þeim liggja stór, samfelld landsvæði á miðhálandi Íslands sem úrskurðuð hafa verið „Þjóðlenda og afréttur“, þ.e.a.s. afréttir sveitarfélaga. Næst byggð eru þjóðlendu sem jafnframt eru „í afréttareign“ tiltekinna jarðar eða jarða eða sveitarfélaga. Loks liggur belti eignarlanda að því heildarsvæði þjóðlendna sem áður var lýst. Eignarland er háð venjulegum einkaeignarrétti einstaklinga eða lögpersóna.

#### **4.3.3. Önnur nýting, leyfi og tekjur af þjóðlendum á miðhálandinu**

Eins og komið hefur fram felur niðurstaða í þjóðlendumáli í sér að réttindi annarra en ríkisins til viðkomandi landsvæðis hafa komið til sérstakrar athugunar og verið „kortlögð“ í úrskurði, dómi eða lögum, séu þau fyrir hendi, sbr. m.a. 5. gr. þjóðlendulaga. Þar segir svo: „Þeir sem hafa nýtt land innan þjóðlendu sem afrétt fyrir búfénað eða haft þar önnur hefðbundin not sem afréttareign fylgja skulu halda þeim rétti í samræmi við ákvæði laga þar um. Sama gildir um önnur réttindi sem maður færir sönnur á að hann eigi.“ Ákvæðið snýr að þeim ágreiningsmálum sem áður voru nefnd og hafa verið til úrlausnar hjá óbyggðanefnd og dómstólum. Það snýr ekki að umsýslu með þjóðlendum í kjölfar úrskurða og dóma og felur ekki í sér reglu um að leyfa skuli áfram alla þá hagnýtingu sem verið hefur á þessum svæðum. Nýting sem ekki byggist á niðurstöðu þjóðlendumáls eða lögum er heimildarlaus nema aflað hafi verið samþykkis fyrir henni á grundvelli þjóðlendulaganna eftir þeim leiðum sem þar er mælt fyrir um.

Í þjóðlendulögum kemur fram sú skýra meginregla að enginn megi hafa afnot af þjóðlendu fyrir sjálfan sig án leyfis, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Nýting vatns- og jarðhitaréttinda, vindorku, náma og önnur

jarðefnanýting innan þjóðlendna er háð leyfi ráðherra. Ráðherra er jafnframt heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu ofangreindra réttinda. Að öðru leyti þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu. Hér fellur undir öll önnur nýting en ráðherra er falið að veita leyfi fyrir. Sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs gera lögin þó ráð fyrir að samþykki forsætisráðherra þurfi einnig fyrir nýtingunni, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 3. gr. laganna. Sveitarstjórn er með sama hætti og ráðherra heimilt, að fengnu samþykki forsætisráðherra, að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar.

Breyting á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007 felur í sér að sveitarfélög veita ekki leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendu samkvæmt 3. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga nr. 58/1998 að því marki sem þjóðlenda og svæði sem tilheyrir þjóðgarðinum falla saman. Leyfisveitingar þjóðgarðsins koma í staðinn enda eiga sveitarfélögin aðild að stjórn þjóðgarðsins. Leyfisveitingar samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1998, hvað varðar nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda, vindorku, náma og annarra jarðefna innan þjóðlendu eru þó áfram á hendi forsætisráðherra.

Tekjum af leyfum til nýtingar lands, sem ráðherra heimilar, skal samkvæmt þjóðlendlögum varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og annarra sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, eftir nánari ákvörðun ráðherra. Ekki er gert að skilyrði að tekjur renni til verkefna sem sérstaklega tengjast þeirri þjóðlendu þar sem teknanna var aflað. Er þannig gert ráð fyrir að ákvörðun ráðherra geti markast af áherslum í uppbyggingu í þjóðlendum hverju sinni. Tekjum af leyfum, sem sveitarstjórnir veita, skal varið til hliðstæðra verkefna og að framan greinir en það skilyrði er sett að tekjurnar skuli renna til verkefna er varða þjóðlendur innan viðkomandi sveitarfélags.

Að því er varðar framkvæmd framangreindra ákvæða um leyfisveitingar ríkis og sveitarfélaga sem og öflun og ráðstöfun tekna af þjóðlendum er ljóst að þar er mikið verk óunnið. Þannig má nefna að einungis hafa komið greiðslur til ríkisins frá Landsvirkjun að því er varðar Kárahnjúkavirkjun. Nú er þó unnið að því að ná heildstætt utan um leyfisveitingar og gjaldtöku vegna virkjana. Þá hefur forsætisráðuneytið verið að taka yfir námur sem sveitarfélög fóru með forræði yfir áður. Unnið er að því að samræma leyfisveitingar sveitarfélaga vegna skála og annarrar gistiþjónustu við ferðamenn. Miðað við umfang ýmiss konar nýtingar í þjóðlendum skortir enn umtalsvert á að leyfi liggi fyrir og jafnframt hefur innheimta tekna ekki verið mikil enn sem komið er.

Forsætisráðuneytið hefur á undanförunum árum unnið að því í samstarfi við aðra hagsmunaaðila að móta stefnu um leyfisveitingar og fyrirkomulag gjaldtöku. Mikilvægt er að fyrir liggi skýr stefna um það hvernig ríkið rækir landeigandahlutverk sitt í þjóðlendum og umsýsla sveitarfélaga er einnig mikilvægur þáttur. Í ágúst 2015 var hafist handa í forsætisráðuneytinu við að móta eigandastefnu fyrir þjóðlendur í samráði við sveitarstjórnir og fjölda hagsmunaaðila. Fyrir liggur að meginmarkmið eigandastefnu verður að tryggja að meðferð og hagnýting þjóðlendna verði í samræmi við hagsmuni þjóðarinnar hverju sinni með sjónarmið verndunar, sjálfbærrar nýtingar og jafnræðis að leiðarljósi ásamt því að hæfilegt endurgjald komi fyrir notin.

#### **4.4. Hefðbundið eignarland**

Um 15% lands á miðhálandinu er hefðbundið eignarland (Mynd 7). Þar er einatt um að ræða jarðir sem lúta jarðalögum. Eignarhald á þeim jörðum hefur ekki verið skoðað sérstaklega en sumar hverjar eru í ríkiseigu. Meðal ríkisjarða sem liggja á mörkum eða teygja sig inn á miðhálandið eru: Laugarvatn og Haukadalur 1, Bláskógabyggð, Hrunakrókur, Hrunamannahreppi, Ásólfstaðir og Skriðufell, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Fell og Keldudalur, Mýrdalshreppi, Skaftafell 1, Sandfell, Brunnar, Jaðar, Oddi, Eskey

og Heinaberg, Hornafirði, Kleif, Egilsstaðir, Þuríðarstaðir og Skriðuklaustur, Fljótsdalshreppi, Aðalból, Sturluflöt og Þingmúli, Fljótsdalshéraði, Möðrudalur og Víðidalur, Fljótsdalshéraði og Stóra-Tunga, Þingeyjarsveit.

## 5. Hagsmunir og auðlindir á miðhálandinu

Í þessum kafla verður fjallað um helstu hagsmuni og auðlindir innan miðhálandisins og nýtingu þeirra auðlinda.

Fjölbreyttir hagsmunir liggja innan miðhálandislínunnar. Stærstur hluti þessa svæðis eru þjóðlendur eða um 85% svæðisins. Mikilvægt er að greina hverjir eru helstu hagsmunir innan miðhálandisins og stöðu þeirra í dag.

### 5.1. Helstu hagsmunir og nýting

#### 5.1.1. Náttúruvernd

Miðhálandið tekur yfir um 40% af flatarmáli landsins og er eitt stærsta svæði í Evrópu þar sem ekki er föst búseta. Innan miðhálandisins eru stærstu víðerni landsins og fremur fá og dreifð mannvirki. Stærstur hluti miðhálandisins er þjóðlenda eins og komið hefur fram.

Innan miðhálandisins er mikill fjöldi náttúruminja og samfelldra svæða sem njóta verndar að einhverju leyti. Svæðið sem jarðfræðileg heild er einstakt með eldfjöll, jökla, vatnsmiklar ár og fossa, litrík háhitasvæði, víðfeðm hraun og svartar sandauðnir sem kallast á við viðkvæmar gróðurvinjar.

Í landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á varðveislu og viðhald sérkenna og náttúrugæða miðhálandisins með áherslu á verndun víðerna hálandisins, landslagsheilda, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmætra menningarminja. Áhersla er á að gætt verði að því að óbyggðaupplifun, náttúrugæði og víðerni skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar. Þannig verði mannvirkjagerð innan hálandisins takmörkuð og uppbyggingu umfangsmeiri mannvirkja og þjónustu beint á jaðar miðhálandisins og að meginleiðum um hálandið.<sup>16</sup>

Stór hluti miðhálandisins nýtur einhvers konar lögbundinnar verndar vegna sérstæðrar náttúru. Þar hafa svæði verið friðlýst vegna lífríkis og jarðminja. Talsverður hluti miðhálandisins nýtur hverfisverndar vegna náttúruvafars. Á náttúruminjaskrá frá 1996 er að finna svæði sem að hluta eða öllu leyti falla innan miðhálandisins. Fyrir liggja hugmyndir varðandi stækkun friðlýstra svæða að Fjallabaki, stækkun friðlands Þjórsárvera og stækkun Vatnajökulspjóðgarðs til norðurs, suðurs og vesturs. Við þetta má bæta mikilvægum fuglasvæðum innan miðhálandisins. Í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) er kveðið á um að svæði, sem flokkuð eru í verndarflokk, skuli friðlýst gagnvart orkunýtingu. Í 2. áfanga rammaáætlunar voru mikilvæg vatna- og háhitasvæði sett í verndarflokk og verkefnisstjórn 3. áfanga hefur gert tillögu að flokkun þriggja stórra vatnasviða til viðbótar í verndarflokk og varðveislu þeirra ósnortinna gagnvart ágengri nýtingu. Samanlagt þekja framangreind svæði þá stóran hluta miðhálandisins. Rétt er að geta þess hér að ekkert þeirra svæða sem flokkað var í verndarflokk í 2. áfanga rammaáætlunar hefur verið friðlýst gagnvart orkuvinnslu.

Grunnupplýsingar varðandi náttúru miðhálandisins eru ekki fullnægjandi, svo sem um kortlagningu á jarðfræði svæðisins. Gera má ráð fyrir að vistgerðarkort Náttúrufræðistofnunar Íslands sem nú er unnið

<sup>16</sup> Skipulagsstofnun, 2016. Landsskipulagsstefna 2015-2026 ásamt greinargerð.

að muni valda ákveðnum straumhvörfum varðandi verndun lífríkis og bæta umfjöllun um verndargildi þess og gera verndarstarf allt markvissara.

### 5.1.2. Ferðapjónusta og útivist

Miðhálandi Íslands er mikilvægt fyrir ferðapjónustu og útivist hér á landi, bæði sem ímynd og áfangastaður. Sumarið 2012 ferðaðist rúmlega þriðjungur erlendra ferðamanna um hálandið.<sup>17</sup> Ferðamenn á hálandinu eru þó ekki einsleitir hópur og eru allt frá því að vera skilgreindir sem svokallaðir náttúrusinnar og yfir í þjónustusinna. Dreifing þessa hóps er einnig mismunandi eftir ferðamannastöðum á hálandinu.

Meðal fjölsótttra ferðamannastaða innan miðhálandisins eru Landmannalaugar og Fjallabak, Askja, Kerlingarfjöll og Hveravellir. Laugarvegurinn, sem liggur milli Landmannalauga og Þórsmerkur, er fjölfarin gönguleið innan miðhálandisins. Samkvæmt talningum Rannsóknamiðstöðvar ferðamála er áætlað að rúmlega átta þúsund manns hafi gengið Laugavegin árin 2012 og 2013, langflestir frá Landmannalaugum í Þórsmörk.<sup>18</sup> Gögn frá Vatnajökulspjóðgarði sýna m.a. að gestum í Skaftafelli fjölgaði úr rúmlega 180 þús. árið 2010 í rúmlega 430 þús. árið 2015.<sup>19</sup> Þó Skaftafell teljist ekki til miðhálandis þá gefur fjölgunin þar ágætis vísbendingu um þróunina í byggð. Á miðhálandinu sýna talningar einnig verulega aukna umferð þó á öðrum skala sé. Meðalfjöldi bíla, sem fór um Dómadalsleið á Fjallabaksleið nyrðri á dag frá fyrstu viku í júlí fram í ágúst, jókst um 38% milli 2011 og 2016. Svipuð þróun á sér stað víða norðan Vatnajökuls en þar hefur meðalfjöldi bíla á dag við Öskju aukist um 23% frá 2013–2016. Hafa ber í huga að á hálandinu hefur veður og færð mjög mikil áhrif á hvenær mögulegt er að sækja það heim og þannig hefur það afgerandi áhrif á umferð.

Samkvæmt könnunum, sem gerðar hafa verið meðal erlendra ferðamanna hér á landi, er sérstæð og fjölbreytileg náttúra aðalaðráttarafl Íslands í þeirra augum en um 88% þeirra koma til landsins vegna hennar og um helmingur kemur sérstaklega vegna öræfanna.<sup>20</sup> Landslagseinkenni og upplifunareinkenni, sem finna má á miðhálandinu, eru þeir þættir sem helst heilla erlenda ferðamenn. Aðráttarafl miðhálandisins felst þannig fyrst og fremst í náttúrufarslegum þáttum, sem og huglægum víðerniseiginleikum svæðisins.<sup>21, 22</sup> Slík svæði eru fágæt í heimalöndum flestra þeirra ferðamanna sem sækja hálandið heim.<sup>23</sup>

Víðerni eru verðmæt fyrir náttúruferðamennsku en óspillt náttúra er takmörkuð auðlind sem á stöðugt undir högg að sækja vegna vaxandi umsvifa manna.<sup>24</sup> Viðhorf ferðamanna til víðernaeiginleika

<sup>17</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir og Gyða Þórhallsdóttir, 2013. Viðhorf ferðamanna á miðhálandi Íslands. Land- og ferðamálafræðistofa – Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands, Ferðamálastofa og Vatnajökulspjóðgarður.

<sup>18</sup> Rögnvaldur Ólafsson, 2014. Laugarvegurinn. Gönguleiðin milli Landmannalauga og Þórsmerkur. Fjöldi göngufólks 2011 til 2013. Rannsóknamiðstöð ferðamála.

<sup>19</sup> Gyða Þórhallsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson, 2016. Fjöldi gesta í Vatnajökulspjóðgarði frá upphafi talninga út árið 2015. Vatnajökulspjóðgarður.

<sup>20</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2012. Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur. Reykjavík: Land- og ferðamálafræðistofa, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands.

<sup>21</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2010. Planning nature tourism in Iceland based on tourist attitudes. *Tourism Geographies*, 12(1), 25-52.

<sup>22</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2010. Tourism struggling as the wilderness is developed. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 10(3), 334-357.

<sup>23</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson (2012). Áætlun um ferðamennsku á miðhálandi Íslands: Niðurstöður rannsókna. Land- og ferðamálafræðistofa, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands.

<sup>24</sup> Sjá t.d. Boyd, S. W. og Hall, C. M., 2005. *Nature-based tourism in peripheral areas: development or disaster?* Clevedon: Channel View Publications.

miðhálandisins hafa verið rannsökuð á fjölmörgum svæðum á miðhálandinu <sup>25</sup> Samkvæmt ofangreindum rannsóknum telja yfir 90% ferðamanna á öllum stöðunum óraskaða náttúru vera mjög mikilvæga eða mikilvæga fyrir ferðalag sitt um svæðið.

Gildi miðhálandisins til almennrar útivistar íslensks almennings er einnig mikið. Áhugi á ferðalögum um hálendi Íslands hefur farið vaxandi og á það jafnt við um hvort ferðast er akandi, gangandi, ríðandi, hjólandi, róíð á vötnum eða farið til veiða.

Aðgengi almennings að miðhálandinu byggist í meginráttum annars vegar á almannarétti skv. 17. gr. náttúruverndarlaga en þar segir að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Rétti þessum fylgir skylda til að ganga vel um náttúru landsins. Hins vegar fer aðgengi eftir sérstökum takmörkunum á umferð um náttúruverndarsvæði, ýmist tegund umferðar eða tímasetningu umferðar, t.d. vegna varps fugla. Aðgengi að miðhálandinu fer einnig eftir náttúrufarslegum aðstæðum, vegakerfi, árstíma og veðurfari.

Mikil vöruþróun hefur verið unnin af fyrirtækjum í ferðaþjónustu þar sem staðir og ferðaleiðir á miðhálandinu eru í öndvegi. Reynsla og þekking hefur myndast innan ferðaþjónustunnar og ýmissa samtaka á sviði útivistar á svæðinu innan miðhálandisins og nýtingu þess. Einnig er komin nokkur reynsla af Hálandisvaktinni á sviði öryggismála á miðhálandinu.

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga er mörkuð stefna um þjónustu, gístiaðstöðu og afþreyingu fyrir ferðamenn. Sveitarfélögin hafa nýtt stefnumótun í aðalskipulagi, m.a. til að setja fram sýn um sérstöðu og styrk viðkomandi svæðis. Sveitarfélög hafa lagt áherslu á að uppbygging í tengslum við ferðamennsku falli vel að því samfélagi sem fyrir er, styrki byggðaðróun og viðhaldi menningarlegum og náttúrufarslegum verðmætum.

Vegvísir í ferðaþjónustu dregur fram framtíðarsýn fyrir ferðaþjónustu á Íslandi. Þar segir m.a. að náttúran sé helsta aðdráttarafl íslenskrar ferðaþjónustu og markvisst verði unnið að verndun hennar með álagsstýringu og sjálfbærni að leiðarljósi, leggja beri áherslu á jákvæða upplifun ferðamanna, náttúruvernd og betri dreifingu ferðamanna.<sup>26</sup>

### 5.1.3. Landbúnaður og búfjárbætur

Í gegnum aldirnar hafa stór svæði innan hálendis verið nýtt til búfjárbætur. Einnig má finna dæmi um forn og jafnvel ný heyskaparlönd innan hálendisins. Sveitarfélögin fara með stjórnsýslu búfjárbætur innan hálendisins og fjallskilanevndir starfa í umboði þeirra, skv. lögum nr. 6/1986 um afréttarmál og fjallskil. Undanfarin 30–40 ár hefur nær eingöngu verið um sauðfjárbætur að ræða en stóðhross ganga enn á afréttum Norðvestanlands og á Austurlandi kemur hreindýrabætur einnig við sögu. Árið 1999 gengu alls um 70 þús. sauðfjár á afréttum á miðhálandinu yfir sumartímamann sem þá samsvaraði um 15% heildarfjölda sauðfjár á landinu öllu.<sup>27</sup> Ekki liggja fyrir nýrri heildstæðar tölur um þessa nýtingu en heildarfjöldi sauðfjár í landinu hefur lítið breyst síðan.

<sup>25</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir, Birgitta Stefánsdóttir og Þorkell Stefánsson (2015). Viðhorf ferðamanna til nokkurra virkjana í 3. áfanga rammaáætlunar. Land- og ferðamálafræðistofa, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands.

<sup>26</sup> Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samtök ferðaþjónustunnar, 2015. Vegvísir í ferðaþjónustu.

<sup>27</sup> Björn Helgi Barkarson, 2000. Beitarnýting afrétta á miðhálandi Íslands. Meistaraprófsritgerð í umhverfis- og auðlindafræði við Háskóla Íslands.

Á þjóðlendum helst réttur bænda til hefðbundinnar afréttarbeitar fyrir búfé og jafnframt hefðbundinn réttur til hlunnindanýtingar, svo sem til veiða, sbr. 5. gr. þjóðlendlaga nr. 58/1998. Þar er um óbeinan eignarrétt að ræða. Fjallskilanefndir starfa samkvæmt fjallskilasamþykktum viðkomandi héraða. Nefndir þessar hlutast til um allt sem varðar nýtingu beitolanda, upprekstur, göngur og réttir. Víða fléttast þessi nýting inn í aðra starfsemi sem bændur á aðliggjandi lögbýlum stunda, einkum ferðapjónustu, t.d. hestaferðir, veiði og/eða leiðsögn. Landgræðsla ríkisins gegnir lögboðnu eftirlitshlutverki með nýtingu lands en styður jafnframt við landgræðsluaðgerðir fjölmargra aðila innan miðhálandisins, m.a. sauðfjárbænda vegna aðildar þeirra að gæðastýringu í sauðfjárrækt samkvæmt reglugerð nr. 1160/2013 um gæðastýrða sauðfjárrækt.

Nýting lands innan miðhálandisins á sér langa sögu og styður víða við verðmætasköpun og búsetu. Nýting lands á viðkvæmum svæðum, sérstaklega á gosbeltinu og í jöðrum þess, er krefjandi viðfangsefni þeirra sem fara með umsjón þess.

#### 5.1.4. Veiði og hlunnindi

Umhverfisstofnun fer með stjórnýslu vegna skotveiða á grundvelli laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og eyðingar vargs en Hafrannsóknastofnun með stjórnýslu veiði í ám og vötnum. Með lögum nr. 61/2006 um lax og silungsveiði er kveðið á um veiðar og nýtingu í veiðivötnum sem lögbundin veiðifélög hafa jafnan á hendi. Margs konar veiði er stunduð á miðhálandinu, s.s. skotveiði á rjúpu, gæsum, öndum, hreindýraveiði og silungsveiði í ám og vötnum. Reglugerð um refa- og minkaveiðar nr. 437/1995 með síðari breytingum fjallar um stjórnun veiða á ref og mink í þeim tilgangi að koma í veg fyrir eða draga úr tjóni af völdum þessara tegunda. Talsverð nýting er einnig víða á jurtum, hefðbundin berjatínsla, fjallagrös og söfnun annarra jurta til skrauts og sem hráefni fyrir smáíðnað færast í vöxt aftur.

Í nýtingu miðhálandisins til veiða og nýtingu hlunninda felst verðmætasköpun og styrking búsetu víða. Um er að ræða nýtingu sem er hluti af menningu landsins sem á sér oft langa sögu og þessi nýting leggur grundvöll að ýmiss konar annarri starfsemi.

#### 5.1.5. Samgöngur

Á miðhálandinu eru skilgreindir fjórir stofnvegir samkvæmt samgönguáætlun 2011–2022 en það eru Sprengisandsleið, Kjalvegur, Fjallabaksleið nyrðri og Kaldadalsvegur (Mynd 8).<sup>28</sup> Stofnvegir miðhálandisins tengja vegakerfi hálandisins við þjóðvegi á láglandi. Út frá stofnvegum miðhálandisins liggja landsvegir sem eru einnig hluti þjóðvegakerfisins. Stofnvegir ná einnig inn á miðhálandið þar sem hringvegurinn liggur um Holtavörðuheidi, Möðrudalsöræfi og Háreksstaðaleið.

Samkvæmt landsskipulagsstefnu á að halda vegaframkvæmdum á miðhálandinu í lágmarki og hönnun allra vega á að taka mið af náttúruvernd, sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna og verndar viðkvæmra svæða. Einnig skulu stofnvegir um miðhálandið byggðir upp sem góðir sumarvegir með brúuðum ám og gerðir færir fólksbílum. Miða á við að þeir geti verið opnir a.m.k. 4–6 mánuði á ári, eftir atvikum með þungatakmörkunum á vorin þegar jarðvegur er að þiðna.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Alþingi, 2012. Þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2011–2012.

<http://www.althingi.is/alttext/140/s/pdf/1630.pdf>

<sup>29</sup> Skipulagsstofnun, 2016. Landsskipulagsstefna 2015–2026 ásamt greinargerð.

Jafnframt segir í landsskipulagsstefnu að ferðamannaleiðir (gönguleiðir, reiðleiðir og reiðhjólaleiðir) verði eftir því sem kostur er aðskildar frá meginvegakerfi miðhálandisins. Þá verði í skipulagsáætlunum sveitarfélaga jafnframt tekin afstaða til þess hvar gera megi ráð fyrir lendingarstöðum þyrla og flugvéla og eftir atvikum afmörkuð kyrrlát svæði án umferðar vélknúinna farartækja á lofti og landi.

Í landsskipulagsstefnu er lagt til að skipulags- og samgönguyfirvöld með hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunaaðilum vinni að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu.

Fjölmargir aðrir vegir og vegslóðar en þeir sem flokkast til þjóðvega eru á miðhálandinu auk þess sem utanvegaakstur og myndun nýrra vegslóða hefur verið vandamál um árabil. Í náttúruverndarlögum er skilgreint framtíðarfyrirkomulag stjórnsýslu og ákvarðana um aðra vegi og vegslóða en þá sem falla undir þjóðvegakerfið. Samkvæmt þeim ber sveitarfélögum að gera tillögur um hvaða vegir skuli skráðir í vegaskrá samhliða afgreiðslu aðalskipulags í samráði við stofnanir og aðra hagsmunaaðila. Talsverð vinna liggur fyrir varðandi flokkun þessara vega sem hægt er að nýta í gerð vegaskrár og samræma þarf flokkun milli sveitarfélaga. Innan Vatnajökulsþjóðgarðs hefur vegakerfið verið skilgreint í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins.<sup>30</sup>

Meðal aðgerða, sem skilgreindar eru í Vegvísi í ferðaþjónustu, er að samgönguáætlun taki mið af þörfum ferðaþjónustu, fjölgun ferðamanna og öryggi þeirra.<sup>31</sup> Áhersla er t.d. lögð á samræmda upplýsingagjöf og merkingar.

Í greinargerð með Landsskipulagsstefnu 2015–2026 kemur m.a. fram að vegakerfi hefur ekki verið byggt upp í samræmi við fyrirliggjandi stefnu fyrir miðhálandið, s.s. að stofnvegir um miðhálandið skyldu vera byggðir upp sem góðir sumarvegir með brúuðum ám og færir fólksbílum og opnir a.m.k. fjóra til sex mánuði á ári.<sup>32</sup>

#### 5.1.6. Orkuvinnsla og orkuflutningar

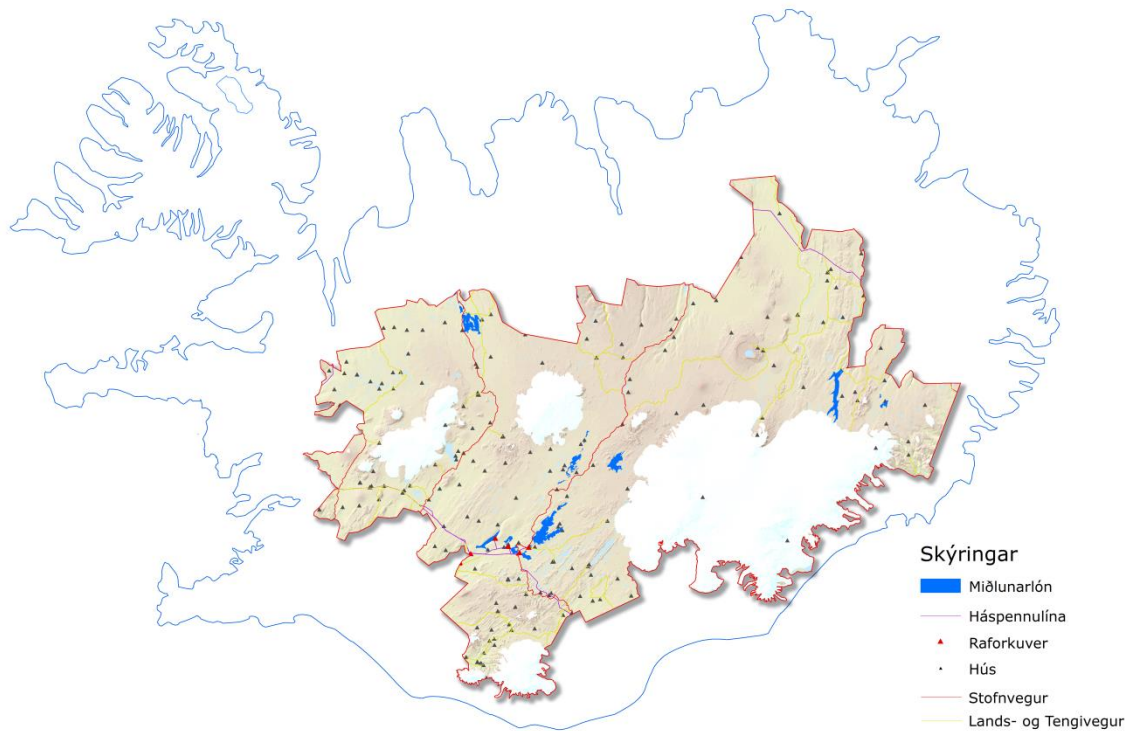
Hálendi Íslands er þýðingarmikið fyrir orkuvinnslu á Íslandi enda mynda orkuauðlindir, sem þar er að finna, uppistöðuna í raforkuvinnslu á landinu. Á vatnasviði Þjórsár og Tungnaár eru fimm vatnsaflsstöðvar. Efst er Vatnsfellsstöð, þá Sigöldustöð, Hrauneyjafossstöð, Búðarhálsstöð og loks Sultartangastöð. Vatni er safnað í miðlunarlónin Þórisvatn og Hágöngulón. Að auki eru minni miðlunarmannvirki og inntakslón við hverja virkjun á svæðinu, svo sem Krókslón, Sultartangalón, Bjarnarlón, Hrauneyjalón og Vatnsfellslón. Þá er vatni úr austari kvíslum Þjórsár veitt í Þórisvatn um Kvíslaveitu. Vatnasvið Kárahnjúkavirkjunar er afar víðfeðmt en það tekur til Jökulsár á Dal, Jökulsár í Fljótssdal, Kelduár, þriggja þveráa hennar og hluta Vatnajökuls. Vatni til miðlunar er safnað í Háslón en auk þess nýta tvö minni lón vatn úr Jökulsá í Fljótssdal og Keldulón, það er Ufsarlón og Kelduárlón. Þessi mannvirki tengd orkuvinnslu má sjá á Mynd 8.

<sup>30</sup> Vatnajökulsþjóðgarður, 2013. Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs. Náttúruvernd, útivist og byggðapróun. 2. útgáfa. [http://www.vatnajokulsthjodgardur.is/media/verndaraetlun/Stjornunar-og\\_verndar\\_2013.pdf](http://www.vatnajokulsthjodgardur.is/media/verndaraetlun/Stjornunar-og_verndar_2013.pdf)

<sup>31</sup> Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samtök ferðaþjónustunnar, 2015. Vegvísir í ferðaþjónustu.

<sup>32</sup> Skipulagsstofnun, 2016. Landsskipulagsstefna 2015–2026 ásamt greinargerð.





Mynd 8 Yfirlit yfir ýmis mannvirki innan miðhálandisins.

Blöndulón er á norðanverðu miðhálandinu en þangað er miðlað vatni frá Blöndu og Kolkukvísl. Vatninu er veitt þaðan um veituskurði og vötn, Þrístikla, Austara Friðmundarvatn og Gilsárvatn í manngert inntakslón (Gilsárlón). Blöndustöð er utan við miðhálandislínu en hún stendur á brún norðanverðs hálandisins við enda Kjalvegjar. Frá virkjuninni er 11 kV háspennulína að veitumannvirkinu við Kolku og Blöndustíflu, 25 km að lengd.

Vísað er til kafla 3.3.1.4 varðandi þá virkjunarkosti sem voru að finna í tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun sem lögð var fram á 145. löggjafarþingi.

Mikill hluti af vatnsafli Íslands, sem er á hálandinu, byggist á að nýta fallið sem fæst með því að virkja við hálandisbrúnina. Góð dæmi um þetta eru Búrfellsstöð sem nýtir miðlanir á hálandinu, Blöndustöð með miðlun í Blöndulóni inni á hálandinu og Fljótsdalsstöð með Háslón uppi undir Vatnajökli. Viðamiklir innviðir eru þegar til staðar við nýtingu orkuauðlinda á hálandinu.

Við mannvirkjagerð á hálandinu hafa beitarlönd í sumum tilfellum farið undir vatn. Til mótvægis hefur verið unnið að uppgræðslu á ógrónum svæðum eða með styrkingu gróðurs. Aur í jökulám, sem hafa verið virkjaðar, fellur að hluta til út í miðlunarlón sem hefur breytt skilyrðum fyrir vatnalíf og þannig t.d. aukið fiskgengd neðan virkjana.

Virkjanir kalla í mörgum tilvikum á mannvirki sem skerða óbyggð víðerni. Þeim fylgir sömuleiðis breyting á ásýnd lands, svo sem með þurrkun árfarvega, minna rennsli um fossa, breytingum á jarðhitavirkni á yfirborði og gufustrókum. Svæði þar sem hægt er að safna vatni til miðlunar eru gjarna

í grónum lægðum og því tapast gróðursvæði. Við myndun miðlunarlóna geta jarðminjar horfið undir vatn og lónin og breytingar á vatnaleiðum geta breytt skilyrðum fyrir gróður og vatnalíf. Gegn þessu má oft vinna með aðgerðum.

Núverandi byggðalína liggur frá Brennimel í Hvalfirði norður og austur fyrir land og með byggðum vestur með suðurströndinni og inn í Sigöldu þar sem hún tengist virkjanasvæðinu við Þjórsá og Tungnaá. Línan var byggð í áföngum á árunum 1972 til 1984 og er rekin á 132 kV spennu. Hluti þessa kerfis liggur innan miðhálandislínunnar og liggja eftirfarandi línur að einhverjum hluta innan miðhálandisins: Hrutatungulína 1 (HT1), Kröflulína 2 (KR2), Teigarhornslína 1 (TE1), Sigöldulína 4 (SI4). Frá virkjanasvæðinu vestur til Brennimels liggja svo tvær 220kV línur innan miðhálandislínunnar, þ.e. Sultartangalínur 1 og 3 (SU1 og SU3). Auk þess eru mannvirki Landsnets innan miðhálandislínunnar sem tengja virkjanir, það eru fimm tengivirki (VAF, SIG, HRA, BUD, SUL) og línur þeirra á milli (SI2, SI3, VA1, HR1, SU2). Sjá nánar á Mynd 8.

Síðustu ár hefur öryggi og stöðugleiki raforkukerfisins verið sívaxandi áhyggjuefni. Leitast er við að viðhalda stöðugleika með því að halda flutningi milli landsvæða undir ákveðnum mörkum og er flutningsgeta kerfisins milli landsvæða þess vegna afar takmörkuð. Ljóst er að ráðast verður í umfangsmiklar fjárfestingar til þess að styrkja flutningskerfið á næstu árum en það er nú rekið yfir stöðugleikamörkum. Samkvæmt kerfisáætlun Landsnets fyrir árin 2016–2025 eru átta mögulegir valkostir til styrkingar flutningskerfisins skoðaðir. Þeir fela allir í sér línuleiðir sem fara í mismiklum mæli inn fyrir mörk miðhálandislínunnar. Fjórir valkostir gera ráð fyrir lagningu línu yfir Sprengisand, sem fela í sér bæði loftlínu- og/eða jarðstrengskosti. Hinir fjórir valkostirnir fylgja að mestu núverandi byggðalínuhring og fara allir á köflum inn fyrir miðhálandislínuna.

Niðurstöður valkostagreiningar í kerfisáætlun leiða í ljós að fjórir valkostir uppfylla best markmið raforkulaga sem snúa að tæknilegum kröfum til flutningskerfisins og fela allir í sér uppbyggingu á nýjum 220 kV raflínum. Í drögum að kerfisáætlun 2016–2025 er það niðurstaða Landsnets að leggja til að ráðist verði í framkvæmdir á þeim línuleiðum sem eru sameiginlegar þeim fjórum valkostum sem taldir eru uppfylla markmið raforkulaga. Þessar framkvæmdir eru Krafla–Fljótsdalur, Akureyri–Krafla, Blanda–Akureyri og Geitháls–Brennimelur (Höfuðborgarsvæði–Vesturland). Af þessum framkvæmdum er Kröflulína 3, milli Kröflu og Fljótsdals að hluta fyrir innan miðhálandislínuna, þar sem línan er fyrirhuguð að mestu samhliða Kröflulínu 2.

#### **5.1.7. Mannvirki, þjónusta og efnisvinnsla**

Innan miðhálandisins eru fremur fá og dreifð mannvirki. Hluti af byggingum innan svæðisins eru einhvers konar fjallaskálar sem hafa hlutverki að gegna vegna smalamennsku og/eða veiði en einnig er um að ræða skála sem gegna hlutverki vegna ferðamennsku. Jafnframt er um að ræða ýmis veitu- og fjarskiptamannvirki. Skipulagsstofnun, í samvinnu við stofnanir og sveitarfélög sem ná inn á miðhálandið, vinnur nú að því að kortleggja mannvirki og þjónustu á svæðinu, s.s. yfirlit yfir helstu mannvirki, stærð og ástand bygginga, fjölda gistirúma, þjónustu, vatnsveitu, frárennismál o.fl. Áætlað er að verkefninu ljúki í nóvember eða byrjun desember 2017 með útgáfu skýrslu og kynningu á niðurstöðum verkefnisins.

Þjónusta er takmörkuð innan miðhálandisins og þá oftast árstíðabundin. Þjónustu við samgöngur er t.d. fyrst og fremst sinnt yfir sumartímamann og ekki er tryggt farsímasamband alls staðar innan

miðhálandisins. Líta ber á það sem styrkleika að mikil reynsla er af þjónustu innan miðhálandisins svo sem rekstri fjarskiptamannvirkja, vegþjónustu, vaktþjónustu yfir sumartímann o.fl.

Námur eru einkum meðfram tveimur meginstofnleiðum innan miðhálandisins, þ.e. Kjalvegi og Sprengisandsleið, og hafa þær verið kortlagðar af Vegagerðinni. Námur þarf að skilgreina í skipulagsáætlunum sveitarfélaga og á þjóðlendum þarf að leita leyfis forsætisráðuneytis til að starfrækja námur þar. Það getur verið kostur að námur séu í námunda við framkvæmdasvæði innan miðhálandisins. Hins vegar þarf að vera samræmi í leyfisveitingum til starfrækslu á námum auk þess sem námur eru almennt lýti á umhverfi.

## 6. Þjóðgarðar, tilgangur, verndarflokkar og stjórnfyrirkomulag

### 6.1. Löggjöf

#### 6.1.1. Náttúruverndarlög

Í 38. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, segir að ráðherra geti friðlýst landsvæði, einstakar náttúrumyndanir, náttúruminjar í hafi, vatnasvæði og heildstæð vatnakerfi til að stuðla að markmiðum laganna. Friðlýsing í eðli sínu felur að öllu jöfnu í sér takmarkanir á eignarréttindum sem njóta verndar 72. gr. Stjórnarskrár Íslands og því er í lögum um náttúruvernd kveðið á um ákveðna málsmeðferð þegar unnið er að friðlýsingu til að tryggja hagsmuni landeiganda, sveitarfélaga og annarra hagsmunaaðila sem best.

Í 2. mgr. 38. gr. laga nr. 60/2013 er kveðið á um að ákvarðanir um friðlýsingu eigi að byggja á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár sem fengið hefur þinglega meðferð í formi tillögu til þingsályktunar. Þó er heimilt að friðlýsa svæði þrátt fyrir að þau séu ekki að finna á framkvæmdaáætluninni en slíkt skal gert með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags og í kjölfar opins umsagnar- og kynningarferlis.

Undirbúningur friðlýsingar fer fram í samræmi við 39. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu er það hlutverk Umhverfisstofnunar að gera drög að friðlýsingarskilmálum sem stofnunin leggur fyrir landeigendur og aðra rétthafa lands, viðkomandi sveitarfélög og aðra sem hagsmuna hafa að gæta. Þegar fyrir liggja friðlýsingarskilmálar sem aðilar hafa samþykkt er málinu vísað áfram til umhverfis- og auðlindaráðherra til frekari ákvörðunartöku í samræmi við 4. másl. 2. mgr. 39. gr.

Í 3. mgr. 39. gr. laga um náttúruvernd er kveðið á um heimild Umhverfisstofnunar að semja við landeiganda, rétthafa lands eða lögaðila um að hann taki þátt í umönnun friðlýsts svæðis með því að annast þar tiltekna aðgerðir gegn þóknun. Samskonar samninga er heimilt að gera við sveitarfélög og náttúru- og umhverfisverndarsamtök. Þrátt fyrir að heimilt sé að gera slíka umsjónarsamninga ber að hafa í huga að samkvæmt 79. gr. laganna hefur Umhverfisstofnun yfirumsjón með náttúruverndarsvæðum og ber samkvæmt ákvæðinu ábyrgð á eftirliti með þeim nema annað sé tekið fram í lögum. Umhverfisstofnun hefur því yfirumsjónarhlutverk með friðlýstum svæðum og öðrum náttúruverndarsvæðum. Auk þess ber stofnunin ábyrgð á eftirliti með þeim. Samningar um umsjón á grundvelli 3. mgr. 39. gr. breyta því hlutverki ekki.

Um flokka friðlýstra svæða er fjallað í VIII. kafla laga um náttúruvernd. Flokkarnir eru í samræmi við alþjóðlega flokkun friðlýstra svæða samkvæmt skilgreiningu IUCN. Þeir flokkar eru náttúruvé, óbyggð

víðerni, þjóðgarður, náttúruvætti, friðlönd, landslagsverndarsvæði og verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda. Auk þess er kveðið á um 4 aðra flokka sem mætti kalla séríslenska, þó svo að svipaða flokka sé að finna í öðrum löndum, en það eru náttúruminjar í hafi, fólkvangar, friðlýsing svæða í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar og friðlýsing heilla vatnakerfa.

Þegar friðlýsing svæðis er í undirbúningi og friðlýsingarskilmálar unnir fer það fyrst og fremst eftir því hvaða flokkur friðlýsts svæðis hefur orðið fyrir valinu hvaða reglur munu gilda um umgengni, framkvæmdir og annað innan þess. Sem dæmi má taka svæði sem friðlýst er sem náttúruvé sbr. 45. gr. laga um náttúruvernd, en friðlýsingin skal miða að því að standa vörð um náttúrulegt ástand svæðisins og þróun þess á eigin forsendum. Náttúruvé eiga að geta þjónað sem viðmiðunarsvæði fyrir vísindarannsóknir og vöktun og heimilt er að takmarka mjög aðgang að náttúruvéum og banna þar allar athafnir sem spillt geta markmiði verndarinnar. Gert er því ráð fyrir að strangar reglur gildi um náttúruvé á meðan meira svigrúm er gefið þegar svæði er friðlýst t.d. sem þjóðgarður eða friðland. Mikilvægt er að benda á að þegar svæði er friðlýst, t.d. sem þjóðgarður, er ekkert því til fyrirstöðu að svæðið í heild sé flokkað niður í minni svæði þar sem mismunandi reglur geta gilt um t.d. framkvæmdir, umgengni og þess háttar. Slíkar reglur eru þá settar með það í huga að innan stærra svæðis geta verið svæði sem eru sérstaklega mikilvæg, t.d. fyrir dýralíf og því óheimilt að veiða innan þess. Á sama tíma geta verið önnur svæði sem heimilt er að stunda veiðar innan. Að sama skapi getur verndargildi svæða innan friðlýsts svæðis verið mismunandi og er þá eðlilegt að mismunandi reglur gildi á þeim svæðum, allt eftir því um hvers konar svæði er að ræða. Slíka skiptingu má til að mynda finna í Vatnajökulsþjóðgarði þar sem kveðið er á um mismunandi reglur innan svæða þjóðgarðsins í stjórnunar- og verndaráætlun hans.

### **6.1.2. Lög um Vatnajökulsþjóðgarð**

Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður með sérlögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007. Markmið með stofnun hans er að vernda náttúru svæðisins, gefa almenningi kost á að kynnst og njóta náttúru og sögu svæðisins, stuðla að rannsóknum á svæðinu, fræða um það og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu svæðisins og leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins, sbr. 2. gr. laga nr. 60/2007.

Landsvæði innan þjóðgarðsins geta verið í eigu íslenska ríkisins eða annarra aðila, enda liggi fyrir samþykki eiganda viðkomandi lands um að það verði hluti Vatnajökulsþjóðgarðs. Mörk Vatnajökulsþjóðgarðs eru ákveðin í reglugerð og þegar unnið er að stækkun þjóðgarðsins er það ávallt gert í samráði við viðkomandi landeigendur, sveitarstjórn og eftir atvikum aðra hagsmunaaðila, enda skýrt kveðið á um að áskilið sé að samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarstjórnar sé grundvöllur fyrir friðlýsingu viðkomandi svæðis sem hluti af þjóðgarðinum.

Lög um Vatnajökulsþjóðgarð og það stjórnfyrirkomulag sem kveðið er á um í lögnum er nýmæli í stjórnun þjóðgarða á Íslandi og byggir á svokölluðu valddreifðu stjórnfyrirkomulagi. Þar sem um var að ræða fyrsta svæðið með slíku fyrirkomulagi var í ákvæði til bráðabirgða við lögin kveðið á um að fyrirkomulagið skyldi endurskoðað og lagðar til breytingar ef þess þyrfti. Slík endurskoðun fór fram árið 2013.

### 6.1.3. Lög um Þingvallabjóðgarð

Þingvellir við Öxará og grenndin þar er friðlýstur helgistaður allra Íslendinga sem þjóðgarður samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Þingvellir voru auk þess samþykktir á heimsminjaskrá Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna 2. júlí 2004 (UNESCO). Þjóðgarðurinn er undir stjórn svokallaðrar Þingvallanefndar en í upphafi hvers kjörtímabils kýs Alþingi sjö alþingismenn í Þingvallanefnd og jafnmarga til vara, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna. Umhverfis- og auðlindaráðherra skipar formann og varaformann úr hópi aðalmanna en nefndin skiptir að öðru leyti með sér verkum.

Í 2. gr. reglugerðar um þjóðgarðinn á Þingvöllum, verndun hans og meðferð, nr. 848/2005, segir að Þingvallanefnd sé stjórnarsýslunefnd og eru ákvarðanir nefndarinnar kærarlegar til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Í 3. gr. er kveðið á um hlutverk nefndarinnar en það er að varðveita ásýnd þjóðgarðsins, viðhalda þar upprunalegu náttúrufari og dýralífi, að stuðla að verndun Þingvallavatns og lífríkis þess, að hafa eftirlit með framkvæmdum innan þjóðgarðsins, að taka ákvarðanir um kaup eða eignarnám á einstökum fasteignum í samræmi við fjárheimildir og að ráða þjóðgarðsvörð fyrir þjóðgarðinn. Þingvallanefnd mótar starfsemi þjóðgarðsins í samræmi við lög um þjóðgarðinn og stöðu Þingvalla á heimsminjaskrá UNESCO. Jafnframt markar nefndin almenna stefnu þjóðgarðsins til lengri tíma og tekur ákvarðanir um nýtingu og vernd hans.

Í 8. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum segir að Þingvallanefnd ráði framkvæmdastjóra fyrir þjóðgarðinn sem jafnframt er þjóðgarðsvörður. Framkvæmdastjóri ræður annað starfsfólk þjóðgarðsins. Hlutverk þjóðgarðsvarðar er tíundað í 5. gr. reglugerðar nr. 848/2005 og segir þar meðal annars að hlutverk þjóðgarðsvarðar sé að annast og bera ábyrgð á rekstri þjóðgarðsins. Hann ber ábyrgð á fjárreiðum og gerir fjárhags-, rekstrar- og framkvæmdaáætlanir fyrir þjóðgarðinn, fylgir eftir fjárlagatillögum til umhverfis- og auðlindaráðuneytis, er tengiliður á milli almennings, lóðarleiguhafa, ábúenda, sveitarfélagsins Bláskógabyggðar og Þingvallanefndar.

## 6.2. Stjórnfyrirkomulag þjóðgarða og reynsla

### 6.2.1 Verndarflokkar Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna IUCN

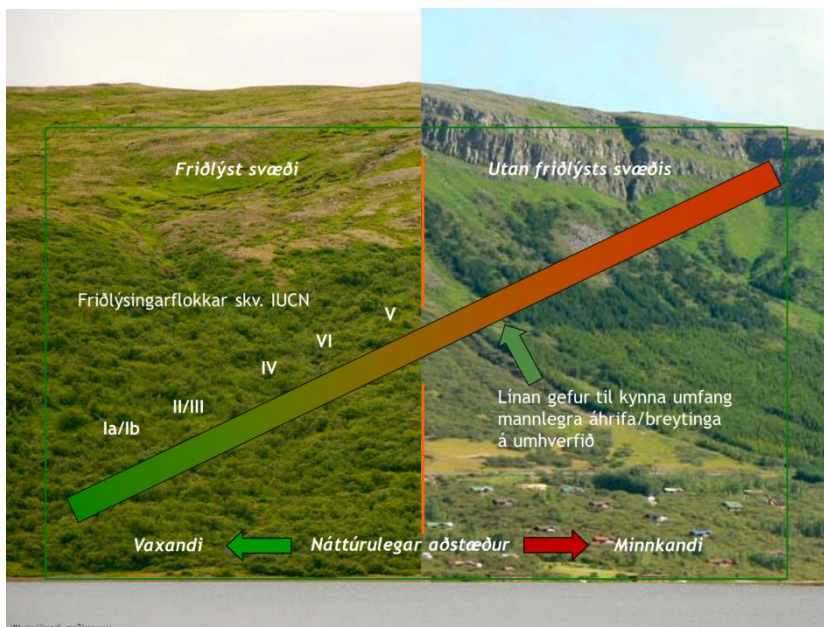
Alþjóðanáttúruverndarsamtökin (IUCN) voru stofnuð árið 1948 í Fontainebleau í Frakklandi og áttu Sameinuðu þjóðirnar mikinn og virkan þátt í því að samtökin voru stofnuð og átti fyrsti framkvæmdastjóri UNESCO, líffræðingurinn Julian Huxley, frumkvæðið að stofnun þeirra. Fulltrúar ríkisstjórna og náttúruverndarsamtaka komu saman til þess að stofna samtökin undir heitinu International Union for Protection of Nature (IUPN). Tilgangur þessara nýju samtaka var að hvetja til alþjóðlegrar samvinnu um verndun náttúrunnar, stuðla að aðgerðum innan ríkja og alþjóðlega og að safna, greina og miðla upplýsingum um náttúruvernd. Í upphafi voru aðilar að samtökunum 65 talsins. Samstarfið við aðrar stofnanir Sameinuðu þjóðanna, vísindamenn og tengsl við Evrópuráðið jukust. Árið 1965 var nafni samtakanna breytt í International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). Samtökin beittu sér fyrir fyrstu alþjóðlegu ráðstefnunni um Náttúruvernd árið 1949 við Lake Success í Bandaríkjunum og í tilefni af því var tekinn saman listi yfir tegundir sem voru í alvarlegri útrýmingarhættu og varð þetta undanfari válista samtakanna yfir tegundir í hættu, sem er enn í dag uppfærður reglulega.

Vegna náninna tengsla samtakanna við Sameinuðu þjóðirnar í árdaga var óskað eftir því að samtökin tækju saman lista yfir friðuð svæði í heiminum í samræmi við samþykkt UNISOC árið 1959 og kom óskin

frá framkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna. Í kjölfarið var fyrsti listi Sp birtur árið 1962 og byggðist hann á fyrsta flokkunarkerfi IUCN. Sameinuðu þjóðirnar hafa síðan birt reglulega lista yfir flokkun, fjölda og stærð friðlýstra svæða í heiminum sem tekinn er saman af IUCN og í seinni tíð í samvinnu við World Conservation Monitoring Centre sem nú er tengd umhverfisstofnun Sp. Alþjóðanáttúruverndarsamtökin (IUCN) hafa reglulega endurskoðað og birt ný alþjóðleg viðmið fyrir flokkun náttúruverndarsvæða sem mörg ríki hafa tekið mið af við setningu laga og reglna um verndun og friðlýsingu svæða. Þeim er m.a. ætlað að vera hjálpartæki við skipulagningu verndaðra svæða og svæðaverndar í heild, stuðla að bættum upplýsingum um vernduð svæði og gagnast við stjórnun, framkvæmdir og aðgerðir innan þeirra. Alþjóðlegu náttúruverndarsamtökin skilgreina verndað svæði á eftirfarandi hátt:

Verndað svæði er skýrt afmarkað landsvæði sem viðurkennt og helgað er þeim tilgangi að vernda til langframa náttúru þess ásamt vistkerfisþjónustu og menningarlegum gildum og er friðað og stjórnað í því skyni með löggjöf eða öðrum skilvirkum hætti.

Samtökin leggja áherslu á að eingöngu friðuð svæði þar sem megináhersla er lögð á náttúruvernd geti talist til verndaðra svæða og að innan þeirra beri alltaf að setja verndun náttúrunnar í forgang, komi til ágreinings um stjórnun eða nýtingu. Stjórnun og friðlýsingarskilmálar verndaðra svæða geta þó verið með ýmsu móti. Verndarflokkar IUCN ná því yfir margs konar svæði, allt frá svæðum sem lúta strangri vernd þar sem aðgangur fólks er mjög takmarkaður eða alfarið bannaður, yfir í svæði þar sem náttúruvernd og hefðbundnir lífshættir með sjálfbærri nýtingu náttúrunnar eru samþættir friðuninni. Þarna á milli eru svo flokkar eins og þjóðgarðar þar sem náttúruvernd er meginmarkmið en jafnframt lögð áhersla á aðgang almennings. Lýsa má skipulagi verndarflokkanna þannig að undir flokkana, sem fela í sér strangasta vernd, falla þau svæði sem eru að miklu leyti ósnortin en þau svæði, sem bera meiri svip af mannlegri starfsemi og athöfnum, lenda í verndarflokki með rýmri verndarákvæðum (Mynd 9).



**Mynd 9 Undir verndarflokka IUCN, sem fela í sér strangasta vernd, falla þau svæði sem eru að miklu leyti ósnortin en þau svæði, sem bera meiri svip af mannlegri starfsemi og athöfnum, lenda í hærri verndarflokki með rýmri verndarákvæðum.**

Alþjóðanáttúruverndarsamtökin leggja áherslu á að verndarflokkana megi nota þannig að verndarskipulag hvers lands samræmist þeim og að beita skuli vistkerfisnálgun við skipulag verndar. Þannig beri að líta á friðuð svæði sem þátt í heildarskipulagi náttúruverndar sem nær bæði til svæðaverndar og víðtækari verndar náttúru og líffræðilegrar fjölbreytni lands og hafs utan friðaðra svæða.

Flokkun IUCN grundvallast á því hvert er markmið og tilgangur með friðun og stjórn svæðanna en aðrir þættir skipta þar einnig máli, t.d. einkenni svæðanna, stærð og atriði sem gera þau einstök. Svæði geta raunar fallið undir fleiri en einn flokk en flokkunin ræðst jafnan af meginmarkmiði með friðun þeirra og hlutfallslegri stærð verndarflokkanna. Mikilvægt er að verndarsvæði séu nægilega stór til að fullnægja markmiðum sem að er stefnt. Að auki þarf að tryggja að aðgerðir eða framkvæmdir á aðliggjandi svæðum hafi ekki neikvæð áhrif á verndarsvæði. Stjórn friðaðra svæða á almennt að miða að því að varðveita og viðhalda, og þar sem það á við, að auka eða styrkja náttúruleg einkenni og grósku viðkomandi svæðis.

#### **6.2.1.1 Flokkar IUCN**

Flokkunarkerfi IUCN hefur tekið breytingum frá því að það var sett fram fyrst árið 1962 en í dag eru notaðir neðangreindir sjö flokkar:

##### **Ia Svæði undir strangri vernd (Strict Nature Reserve)**

Svæði í flokki Ia eru svæði sem sett eru undir stranga vernd 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.

##### **Ib Óbyggðir (Wilderness Area)**

Svæði í flokki Ib eru venjulega stór land- eða hafsvæði sem eru lítt eða ekki mótuð af mannum 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.

##### **II Þjóðgarðar (National Parks)**

Verndarsvæði sem falla í flokk II eru stór náttúruleg eða lítt snortin svæði sem afmörkuð eru til verndar heildstæðum vistfræðilegum ferlum 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.

##### **III Náttúruvætti (Natural Monument or Feature)**

Svæði í þessum flokki eru afmörkuð til að vernda sérstakar náttúruáminjar 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.

##### **IV Vistgerðir og búsvæði (Habitat/Species Management Area)**

Markmiðið með vernd svæða í flokki IV er að vernda tilteknar tegundir eða búsvæði og stjórnun svæðanna endurspeglar þá forgangsörðun. Mörg svæði í þessum flokki þarfnast reglubundinnar íhlutunar til að mæta þörfum tilteknar tegundar eða til að viðhalda búsvæðum en þetta er þó ekki skilyrði verndarflokksins.

## V Verndað landslag (Protected Landscape/ Seascape)

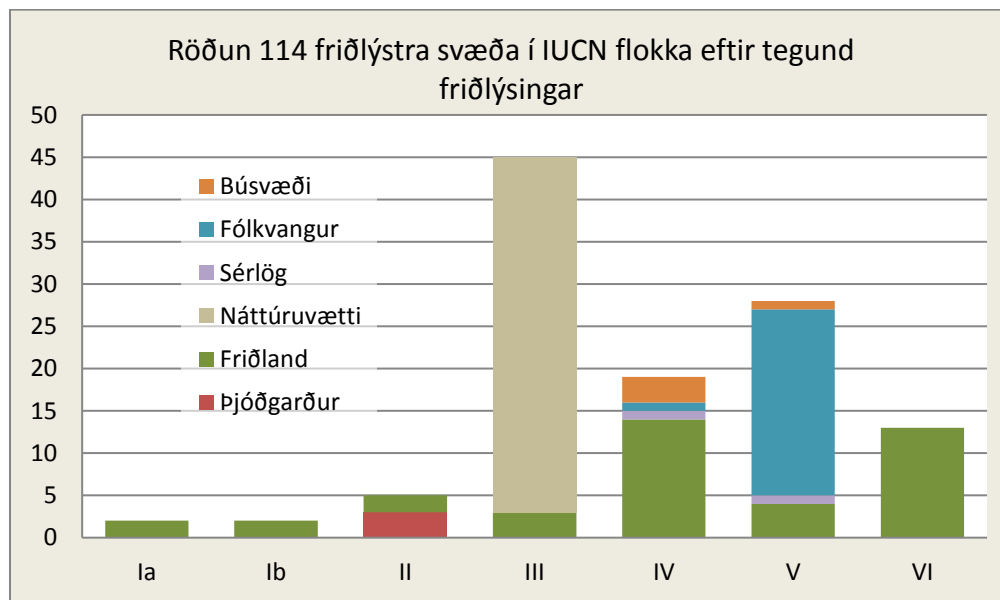
Hér er um að ræða verndarsvæði þar sem samspil manns og náttúru í gegnum tíðina hefur skapað svæðinu sérstöðu sem byggir á vistfræðilegu, líffræðilegu, menningarlegu og sjónrænu gildi þess. Jafnframt er varðveisla þessa samspils nauðsynleg til verndunar og viðhalds svæðisins og þeirra náttúrufarslegu gilda og annarra gilda sem svæðið hefur.

## VI Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda (Protected area with sustainable use of natural resources)

Svæði í flokki VI 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 lítið svo á að hófsöm nýting náttúruauðlinda, sem ekki er iðnvædd og samrýmist náttúruvernd, sé eitt aðalmarkmiðið með vernd svæðisins.

### 6.2.1.2 Friðlýst svæði á Íslandi eftir flokkunarkerfi IUCN

Nú eru 116 svæði friðlýst á landinu á grundvelli náttúruverndarlaga eða vernduð með sérlægum vegna náttúru þeirra. Auk þeirra nýtur fjöldi annarra svæða ákveðinnar verndar samkvæmt öðrum lögum sem beinist að sérstökum markmiðum tengdum náttúru, nýtingu og umhverfi, s.s. landgræðslusvæði, skógræktarsvæði, hverfisverndarsvæði og vatnsverndarsvæði. Af friðlýstu náttúruverndarsvæðunum hafa 114 verið metin með hliðsjón af flokkunarkerfi IUCN til að meta hvernig þau falla að verndarflokkum samtakanna og alþjóðlegum markmiðum um verndun náttúrunnar og líffræðilegri fjölbreytni. Langflest friðlýst svæði eða 45 falla í verndarflokk III, en flest þeirra eru friðlýst sem náttúruvætti (e. natural monument) (Mynd 10). Þetta eru yfirleitt minni svæði og telja því frekar lítið í flatarmáli; þó eru svæði eins og Askja í Dyngjufjöllum, um 5000 ha., og Skógarfoss sem eru óvenjustór náttúruvætti. Þarna falla einnig nokkur friðlönd sem eru að jafnaði stærri en náttúruvættin.



Mynd 10 Flokkun friðlýstra náttúruverndarsvæða á Íslandi með hliðsjón af flokkunarkerfi IUCN.

Þar sést að 28 svæði falla í verndarflokk V (verndað landslag) og 19 svæði flokkast sem verndarflokkur IV (vistgerðir og búsvæði), mest eru þetta fólkvangarnir en einnig friðlönd, búsvæði og friðun skv. sérlægum. Fimm svæði falla í verndarflokk II (þjóðgarðar) en þar eru þjóðgarðarnir þrír og tvö friðlönd. Þrettán svæði



eru nú flokkuð í verndarflokk VI (sjálfbær nýting) en þau eru friðlýst sem friðlönd. Í ströngustu verndarflokkunum eru síðan tvö svæði í hvorum flokki Ia (svæði undir strangri vernd) og Ib (viðernisflokkur) og eru þau öll friðlýst sem friðlönd. Þetta er nokkur breyting frá því sem áður var en skv. Hvítbók um löggjöf til verndar náttúruni féllu engin svæði í verndarflokka Ib og VI á þeim tíma sem hún var tekin saman.

Við endurskoðun laga um náttúruvernd og samþykkt nýju laganna hefur flokkun og skipulag friðlýstra svæða verið fært nær flokkunarkerfi IUCN en áður hefur verið. Hér á landi hafa jafnan verið notaðir fjórir flokkar, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, náttúruvætti, fólkvangar skv. náttúruverndarlögum og svo hafa önnur friðlýst svæði skv. sérlögum bæst við, sbr. Þingvellir, Breiðafjörður og náttúruverndarsvæðið við Mývatn og Laxá. Nú eru friðlýsingarflokkar náttúruverndarlaganna átta talsins, sbr. Tafla 1, en að auki eru heimildir til handa ráðherra að friðlýsa tegundir, vistgerðir og vistkerfi auk þess sem ákveðin náttúruvættir eins og fossar, votlendi, hraun og birkiskógar njóta sérstakrar verndar skv. lögnum. Segja má að þetta sé í samræmi við þá þróun sem verið hefur í friðlýsingum hér á landi og stefnu sem mótuð var í tengslum við gerð náttúruverndaráætlunar þar sem áhersla var m.a. lögð á friðun búsvæða og auk þess sem aukin áhersla hefur verið á verndun landslags og víðerna. Þá þjónar þetta þeim tilgangi að friðlýst svæði á Íslandi verði betur samanburðarhæf við friðlýst svæði í öðrum löndum og jafnframt því að flokkun og skipulag þeirra endurspegli með skýrari hætti tilgang og markmið friðlýsinga.

**Tafla 1 Friðlýsingarflokkar náttúruverndarlaga.**

Friðlýsingarflokkur	IUCN flokkun	Hlutfallsleg stærð	Tilgangur og markmið friðlýsingar
Náttúruvæ	Ia	Oft minni svæði eða hluti stærri svæða	Friðlýsing með strangri verndun, miklum takmörkunum á umferð og nýtingu, í þeim tilgangi að varðveita líffræðilega fjölbreytni og mögulega einnig jarðminjar/jarðmyndanir. Svæðin geta haft ómetanlegt gildi sem viðmiðunarsvæði fyrir vísindarannsóknir og vöktun.
Víðerni	Ib	Stór lítt snortin svæði	Friðlýsing miðar fyrst og fremst að því að varðveita víðáttumikil svæði, lítt snortin af áhrifum, inngripum og framkvæmdum mannsins.
Þjóðgarðar	II	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing til að vernda heildstætt landslag, jarðmyndanir og vistkerfi svo og menningarleg og söguleg gildi viðkomandi svæðis, m.a. til að stuðla að því að almenningur eigi aðgang að fjölbreyttum náttúrulegum svæðum til útivistar og fræðslu.
Náttúruvætti	III	Oftast minni svæði	Oftast jarðfræðileg fyrirbæri sem vernduð eru vegna fræðilegs gildis, fegurðar eða sérkenna.
Friðlönd	IV	Misstór svæði	Friðlýst vegna mikilvægra vistkerfa, vistgerða, tegunda og búsvæða þeirra.
Landslagsverndar-svæði	V	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing miðar að verndun sérstæðs og fágæts landslags, landslagsheilda og jarðmyndana.
Verndarsvæði með sjálfbærri	VI	Venjulega stærri svæði	Friðlýsing þjónar fyrst og fremst þeim tilgangi að vernda náttúruleg vistkerfi sem nýtt eru með sjálfbærum hætti.

hefðbundinni  
nýtingu

Fólkvangur

V og VI Misstór  
svæði

Friðlýsing náttúrulegs svæðis til útivistar í grennd við þéttbýli.

Í samræmi við náttúruverndarlög eru fleiri leiðir til þess að friðlýsa land eða þær náttúruminjar sem þarfnast verndar s.s. tegundir plantna og dýra, vistgerðir, vistkerfi eða vatnasvið. Það er þá gert með sérstökum aðgerðum og ná slíkar ákvarðanir yfirleitt til landsins alls og þeirra staða þar sem viðkomandi náttúruminjar finnast. Þetta gildir þó ekki um friðun heilla vatnasviða þar sem þau ná yfir ákvæðið landsvæði. Með verndun slíkra svæða og flokkun þeirra með hliðsjón af flokkunarkerfi IUCN fer algerlega eftir þeim verndarákvæðum sem koma til með að verða sett með ákvörðuninni. Í samræmi við ákvæði samningsins um líffræðilega fjölbreytni og ákvæði náttúruverndarlaga er það eitt af markmiðum með friðlýsingu landsvæða að setja upp net verndarsvæða til þess að stuðla að verndun líffræðilegrar fjölbreytni og fjölbreytileika náttúruminja, bæði líffræðilegra og jarðfræðilegra, sem finnast hér á landi. Innan þessa nets á að tryggja verndun tegunda og náttúruminja sem við berum ábyrgð á að njóti verndar og þess sem er í hættu, er sjaldgæft eða með takmarkaða útbreiðslu hér á landi eða á heimsvísu. Í samræmi við markmið samningsins um líffræðilega fjölbreytni ætti þetta net verndarsvæða að þekja um 17% þurrlandis og ferskvatns og um 10% hafsvæða sem mikilvæg eru fyrir líffræðilega fjölbreytni og þjónustu vistkerfa árið 2020. Auk þess geta verið önnur friðlýst svæði eða hlutar friðlýstra svæða sem skipta minna máli fyrir verndun líffræðilegrar fjölbreytni þannig að þekja friðlýstra svæða hér á landi ætti árið 2020 að vera umtalsvert meiri, a.m.k. á þurrlandi vegna þess að Vatnajökull, sem er um 8% af landinu og stór hluti af friðlýstum svæðum landsins, vegur í raun lítið þegar litið er til líffræðilegrar fjölbreytni.

### 6.2.2 Samspil þjóðgarða og verndarflokka IUCN

Þrátt fyrir að IUCN flokkur II kallist þjóðgarðar geta þjóðgarðar flokkast í aðra flokka en það ræðst af eðli og verndargildi viðkomandi svæðis. Alþjóðanáttúruverndarsamtökin benda sérstaklega á þetta í skýrslu sinni um leiðbeiningar á skráningu, sbr. flokkunarkerfi samtakanna, enda var flokkunarkerfið fyrst og fremst hugsað til að staðla lýsingu og draga fram eiginleika viðkomandi verndarsvæðis. Hugtakið „þjóðgarður“ er mun eldra en flokkunarkerfi IUCN enda voru samtökin ekki stofnuð fyrr en 1948 en þjóðgarðurinn Yellowstone var stofnaður árið 1872 og fyrsti þjóðgarður Evrópu, Sarek í Svíþjóð, var stofnaður árið 1909. Flokkurinn „þjóðgarður“ á vel við stór verndarsvæði sem falla undir flokk IUCN II en hafa ber í huga að markmið geta verið afar ólík hvað stofnun þjóðgarða varðar.

Um þjóðgarða segir í Hvítbók um náttúruvernd<sup>33</sup>: „Verndarsvæði sem falla í flokk II eru stór náttúruleg eða lítt snortin svæði sem afmörkuð eru til verndar heildstæðum vistfræðilegum ferlum 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“.

Þjóðgarðar víða um heim hafa verið flokkaðir undir mismunandi verndarflokkum IUCN (Tafla 2).

<sup>33</sup> Umhverfissráðuneytið, 2011. Hvítbók um náttúruvernd. Ritstj. Aagot V. Óskarsdóttir.

Tafla 2 Dæmi um hvernig þjóðgarðar víða um heim eru flokkaðir skv. flokkunarkerfi IUCN<sup>34</sup>.

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.

## 6.2.3 Vatnajökulsþjóðgarður – stjórnfyriřkomulag

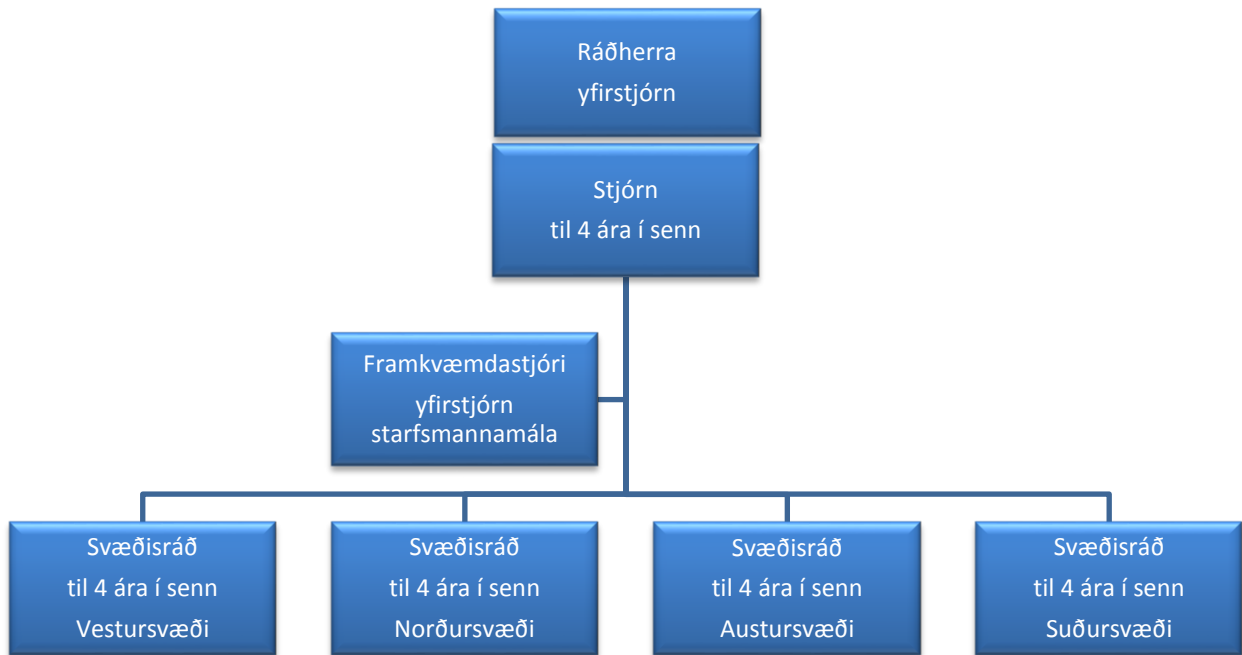
### 6.2.3.1 Stjórnun

Vatnajökulsþjóðgarður er ríkisstofnun og fer ráðherra með yfirstjórn mála er varða þjóðgarðinn. Stjórn stofnunarinnar og umsjón með rekstri þjóðgarðsins er á hendi sérstakrar stjórnar sem skipuð er af ráðherra (Mynd 11). Í henni skulu sitja sjö fulltrúar: formenn allra svæðisráða þjóðgarðsins, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum og tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar, þ.e. formaður og varaformaður, og skal annar þeirra hafa fagþekkingu á verkswiði þjóðgarða. Varamenn eru skipaðir á sama hátt. Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum skulu eiga áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs er skipuð til fjögurra ára í senn.

Helstu verkefni stjórnar eru:

1. Stefnumótun í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við markmið laganna.
2. Yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og reglugerðar fyrir þjóðgarðinn.
3. Að samþykkja fjárhagsáætlun um rekstur þjóðgarðsins, að ráðstafa fé til rekstrarsvæða og samþykkja rekstraráætlun hvers svæðis.
4. Samræming á starfsemi rekstrarsvæða þjóðgarðsins.
5. Eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins og stjórnunar- og verndaráætlunar.
6. Samstarf við stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila um málefni þjóðgarðsins.
7. Að gera tillögu til ráðherra að skipan framkvæmdastjóra.
8. Yfirumsjón með gerð atvinnustefnu, þ.m.t. að móta skilyrði fyrir því að aðilar megi stunda atvinnu innan þjóðgarðsins, og samninga þar um.
9. Að setja framkvæmdastjóra og þjóðgarðsvörðum starfslýsingar.

<sup>34</sup> Dudley, N. (ritstj.) (2008). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories



Mynd 11 Skipurit Vatnajökulsþjóðgarðs.

### 6.2.3.2 Svæðisráð

Vatnajökulsþjóðgarður skiptist í fjögur rekstrarsvæði sem rekin skulu sem sjálfstæðar rekstrareiningar á ábyrgð þjóðgarðsvarða. Á hverju rekstrarsvæði skal starfa **svæðisráð** skipað af ráðherra til fjögurra ára í senn. Mörk rekstrarsvæða skulu tilgreind í reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð.

Í svæðisráði sitja sex fulltrúar: þrjár fulltrúar tilnefndir af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi rekstrarsvæði, einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði, einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum. Sömu aðilar tilnefna jafnmarga varamenn sem eru skipaðir með sama hætti. Svæðisráð kys sér formann úr hópi sveitarstjórnarmanna og varaformann.

Hlutverk svæðisráða er:

1. Að vera þjóðgarðsverði og stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs til ráðgjafar um málefni þjóðgarðsins á viðkomandi rekstrarsvæði.
2. Að hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði.
3. Að samþykka tillögu að rekstraráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður hverju sinni samkvæmt ákvörðun stjórnar.
4. Að gera tillögu að ráðningu þjóðgarðsvarða á viðkomandi rekstrarsvæði.

### 6.2.3.3 Framkvæmdastjóri

Framkvæmdastjóri Vatnajökulsþjóðgarðs er skipaður af ráðherra til fimm ára í senn skv. tillögum stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs.

Hlutverk framkvæmdastjóra er að annast daglegan rekstur Vatnajökulsþjóðgarðs í umboði stjórnar og samkvæmt starfslýsingu sem stjórn þjóðgarðsins setur honum. Framkvæmdastjóri framfylgir ákvörðunum stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs, annast daglegan rekstur þjóðgarðsins, fjárreiður og reikningskil og ber ábyrgð á að þjóðgarðurinn starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Framkvæmdastjóri fer með yfirstjórn starfsmannamála.

#### 6.2.3.4 Þjóðgarðsverðir

Þjóðgarðsverðir innan Vatnajökulsþjóðgarðs starfa á rekstrarsvæðum og þar sem eru tvær meginstarfsstöðvar er heimilt að ráða tvo þjóðgarðsverði. Stjórn ákveður verkaskiptingu milli þjóðgarðsvarða á sama rekstrarsvæði í samráði við svæðisráð.

Hlutverk þjóðgarðsvarða er að annast daglegan rekstur, starfsmannahald og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í samráði við framkvæmdastjóra og samkvæmt starfslýsingu sem stjórn þjóðgarðsins setur honum. Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart framkvæmdastjóra.

#### 6.2.3.5 Samstarf stjórnar og svæðisráða

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs og svæðisráð einstakra rekstrarsvæða skulu vinna saman að málefnum þjóðgarðsins og markmiðum hans.

Svæðisráð getur, ef það telur nauðsynlegt að leita eftir afstöðu eða ákvörðun stjórnar um tiltekið málefni, óskað eftir því að haldinn sé fundur í stjórn þjóðgarðsins. Afl atkvæða ræður úrslitum mála á fundum stjórnar.

#### 6.2.3.6 Endurskoðun á stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðsins

Lög um Vatnajökulsþjóðgarð sem tóku gildi árið 2007 innihéldu ákvæði til bráðabirgða sem kvað á um það að stjórnfyrirkomulag garðsins skyldi endurskoðað að ákveðnum tíma liðnum, í samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Tekin var saman skýrsla af starfshópi skipuðum af umhverfis- og auðlindaráðherra þar sem gerðar voru tillögur um breytingar.<sup>35</sup> Þar var og lagt mat á reynslu af stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðsins. Meðal þess sem starfshópurinn nefnir er:

- Aðkoma heimamanna og hagsmunaðila að stjórn þjóðgarðsins hefur auðveldað ákvarðanatöku í ýmsum erfiðum málum og skilað sátt í veigamestu atriðum.
- Áhyggjur af flækjustigi vegna stjórnfyrirkomulagsins hafa ekki reynst á rökum reistar.
- Ákvarðanir eru yfirleitt teknar í sátt innan stjórnar og svæðisráða.
- Óánægja virðist snúast meira um eldri mál, ýmis samskipti og einstakar ákvarðanir, frekar en gagnvart stjórnkerfinu sjálfu.
- Þó að mikið vald sé fært til sveitarstjórna og hagsmunaðila hefur ekki komið fram annað en að með það vald hafi verið farið í samræmi við heildarhagsmuni þjóðgarðsins.

Meginbreytingar sem starfshópurinn lagði til fólust í því að hlutverk framkvæmdastjóra þjóðgarðsins yrði skýrt í lögum m.a. til að ábyrgð í rekstri væri skýr, skýrar kveðið á um hlutverk hans og hvernig standa ætti að ráðningu. Eftir sem áður skyldi stjórn hafa yfirumsjón með starfsemi þjóðgarðsins.

---

<sup>35</sup> Jón Geir Pétursson, Gunnþórunn Ingólfssdóttir og Daði Már Kristófersson, 2013. Endurskoðun á stjórnfyrirkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs. Greinargerð starfshóps. [https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF\\_skrar/vatnajokull\\_lokaskyrsla-180713.pdf](https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/vatnajokull_lokaskyrsla-180713.pdf)

Einnig lagði starfshópurinn til að kveðið yrði á um að að minnsta kosti annar fulltrúi ráðherra í stjórn hefði fagþekkingu á verkswiði þjóðgarðsins og að ferðaþjónustan fengi áheyrnarfulltrúa í stjórn garðsins.

Að auki kom starfshópurinn á framfæri nokkrum atriðum:

- Mikilvægt að tryggja samræmingu allra rekstrarsvæða m.a. hvað varðaði allar stærri framkvæmdir, verkaskiptingu milli svæða og nýtingu mannauðs.
- Staðsetning framkvæmdastjóra þjóðgarðsins væri ákvörðun stjórnar.
- Mörkuð yrði stefna um uppbyggingu kynningaraðstöðu á völdum stöðum, ekki síst gagnvart ferðamönnum s.s. á Egilsstöðum, Seyðisfirði, Akureyri, Hrauneyjum og Reykjavík.
- Mikilvægt að í svæðisráðin veljist fulltrúar sem þekki til og hafi góð tengsl við viðkomandi samfélög. Tilgangur svæðisráða er að tryggja samráð við heimamenn og því þarf að huga að þessu við skipan fulltrúa þeirra.
- Mikilvægt að stjórn þjóðgarðsins hafið frumkvæði að því - í nánu samráði við framkvæmdastjóra, þjóðgarðsverði og svæðisráð - að skilgreina verkferla innan stofnunarinnar, sérstaklega hvað varðar gerð rekstraráætlana og samræmingar í heildstæða áætlun fyrir þjóðgarðinn allan.

#### **6.2.3.7 Mörk þjóðgarðsins**

Í reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 608/2008 eru m.a. skilgreind mörk þjóðgarðsins og rekstrarsvæði. Frá því að þjóðgarðurinn var stofnaður árið 2007 hefur hann verið stækkaður og hafa alls rúmlega 3.000 km<sup>2</sup> bæst við landsvæði þjóðgarðsins. Reglugerðin tilgreinir m.a. að verndarflokkar skuli endurspegla markmið friðlýsingar á einstökum svæðum.

#### **6.2.4 Vatnajökulsþjóðgarður – stjórnunar- og verndaráætlun**

Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs er aðalstjórntæki þjóðgarðsins, sbr. kafla 3.2.8. Í áætluninni eru markmið verndunar tilgreind nánar, stefna stjórnar og leiðir til að framfylgja stjórnun og vernd eru sett fram auk þess sem gerð er grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan þjóðgarðsins, einstökum verndaraðgerðum, landnýtingu, mannvirkjagerð, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs er bindandi fyrir sveitarstjórnir við gerð skipulagsáætlana innan þjóðgarðsins. Hér verður nánar gerð grein fyrir einstökum þáttum í áætluninni og í reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð.

##### **6.2.4.1 Náttúruvernd**

Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilyrði um hvernig framkvæmdum skuli háttáð og um eftirlit með þeim til að tryggja að þær raski ekki að óþörfu lífríki, jarðmyndunum, vatnafari, landslagi eða menningarminjum innan þjóðgarðsins. Heimilt er að gera ráð fyrir að mismunandi reglur um umferðarrétt, aðgengi o.fl. gildi á mismunandi svæðum innan þjóðgarðsins, allt eftir einkennum svæðisins, lífríki þess og verndarþörf. Settar eru fram forsendur verndunar á hverjum stað eða svæði, markmið með vernduninni og skilmálar varðandi landnotkun og umferð.

Um víðerni segir t.a.m. í áætluninni (bls. 85)<sup>36</sup>: Á víðernum skal öllum mannvirkjum og merkingum haldið í lágmarki; þau verði einföld, látlaus og látin falla vel að landi. Nauðsynlegum öryggisupplýsingum verði komið til gesta. Fræðsla fari fyrst og fremst fram á jaðarsvæðum víðerna.

#### 6.2.4.2 Útivist

Fjallað er nokkuð ítarlega um umferð og dvöl í þjóðgarðinum í reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð, um réttindi og skyldur gesta þjóðgarðsins og skilgreint hvar megi fara um á hestum og ökutækjum. Í stjórnunar- og verndaráætlun er fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu og not þess.

#### 6.2.4.3 Ferðapjónusta

Samkvæmt lögum um Vatnajökulsþjóðgarð er nú óheimilt að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarðinum án samnings um slíka starfsemi við þjóðgarðinn. Í slíkum samningum skal setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, m.a. vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins. Nánar verður mælt fyrir um slík skilyrði, málsmeðferð og gerð samninga í reglugerð. Með þessu er þjóðgarðurinn í mun sterkari stöðu við að stýra ásókn í takmörkuð gæði sem eru innan þjóðgarðsins.

#### 6.2.4.4 Hefðbundin landnýting

Um hefðbundna landnýtingu segir í 26. gr. reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarðs:

„Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbætt, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétthöfum heimil á þeim svæðum sem afmörkuð eru í viðauka III enda séu uppfyllt ákvæði þeirra laga sem um nýtinguna fjalla. Annars staðar í þjóðgarðinum er slík nýting óheimil. Landnýting innan þjóðgarðsins skal vera sjálfbær, sbr. 2. mgr. 20. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Á svæðum sem afmörkuð eru til hefðbundinnar landnýtingar í viðauka III helst hefðbundinn réttur bænda til smölunar sauðfjár á hestum svo sem verið hefur. Um akstur utan vega á þeim svæðum gildir 17. gr.“ Þau lög sem vísað er til varðandi stjórn hefðbundinnar nýtingar innan Vatnajökulsþjóðgarðs eru m.a. lög um lax- og silungsveiði, lög um landgræðslu, lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. og lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.

Ákvæði um búfjárbætt er skilgreint nánar í stjórnunar- og verndaráætlun og segir þar að miða skuli við mat á beitolandi skv. reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu nr. 1160/2013. Komi í ljós að beit sé ósjálfbær og valdi hnignun gróðurs getur stjórn þjóðgarðsins farið fram á að beit verði hætt eða hún takmörkuð á viðkomandi svæði.

#### 6.3.4.5 Samgöngur

Vegir, sem opnir eru fyrir almennri umferð innan Vatnajökulsþjóðgarðs, eru skilgreindir í stjórnunar- og verndaráætlun. Aðrar leiðir eru lokaðar almennri umferð þótt þær séu greinilegar á yfirborði og án tillits til þess hvort þær eru merktar inn á kort eða uppdrætti annarra en Vatnajökulsþjóðgarðs. Öllum vegum skal haldið við í samræmi við álag. Þjóðgarðsvörður getur lokað vegi án fyrirvara ef ástæða er til að ætla að notkun hans geti leitt til náttúruspjalla eða öryggi notenda sé ógnað. Um slíka lokun skal haft samráð við Vegagerðina og lokunin gefin til kynna með greinilegum hætti við upphaf og enda vegarins.

---

<sup>36</sup> [https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/Stjornsysla/PDF-skjol-kort/stjornunar-og\\_verndar\\_2013.pdf](https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/Stjornsysla/PDF-skjol-kort/stjornunar-og_verndar_2013.pdf)

Vegir í veghaldi Vegagerðarinnar eru flokkaðir í vegaskrá stofnunarinnar en þjóðgarðsverðir hafa flokkað aðra vegi. Flokkarnir eru þrír og skilgreindir í samræmi við flokkun Vegagerðarinnar:

F1 Seinfær vegur/slóð, fær allri almennri umferð að sumarlagi. Stórir lækir og ár brúaðar.

F2 Illfær vegur/slóð, fær fjórhjóladrifnum bílum, mjög öflugum fólksbílum og jepplingum. Lækir og smáár óbrúaðar.

F3 Torfær slóð eða torleið, einungis fær stórum og vel búnum fjórhjóladrifnum jeppum. Óbrúaðar ár.

Gestum þjóðgarðsins er heimilt að fara gangandi, á skíðum, skautum, snjóþrúgum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um þjóðgarðinn. Þar sem eru merktar leiðir ber gestum að fylgja þeim eða að fara að fyrirmælum þjóðgarðsvarða. Þjóðgarðsverði er heimilt að loka gönguleiðum tímabundið ef náttúruvernd eða öryggi gesta gefur tilefni til.

Umferð á hestum um þjóðgarðinn er heimil á þeim reiðleiðum sem skilgreindar eru í stjórnunar- og verndaráætlun og koma fram á útgefnum kortum þjóðgarðsins. Helstu afmarkaðir áningarstaðir fyrir hesta eru skilgreindir en einnig er heimilt á skilgreindum áningarstöðum fyrir hesta, sem þjóðgarðurinn veitir upplýsingar um, að slá upp tímabundnu aðhaldi.

Umferð reiðhjóna er heimil á vegum, bílastæðum og merktum reiðhjólaleiðum í þjóðgarðinum. Umferð reiðhjóna á göngustígum og gönguleiðum er heimil þar sem ekki gilda sérstök bönn við reiðhjóna umferð enda valdi það ekki spjöllum og full aðgát sé viðhöfð gagnvart göngufólki. Þjóðgarðsvörður getur heimilað umferð reiðhjóna á tilteknum reiðleiðum eða reiðstígum enda hafi hjólreiðafólk þá gát gagnvart hestaumferð og víki fyrir henni. Þjóðgarðsverðir geta bannað umferð reiðhjóna á göngustígum, göngu- og reiðleiðum þar sem umferð er mikil eða þar sem gróðurlendi getur hlotið skaða af.

Stjórnunar- og verndaráætlun skilgreinir samgöngukerfi innan þjóðgarðsins og kallast þannig á við 32. gr. náttúruverndarlaga þar sem gert er ráð fyrir að sveitarfélög geri tillögu að vegaskrá fyrir vegi aðra en þjóðvegi, þ.m.t. á hálendinu.

#### **6.2.4.6 Orkuvinnsla og orkuflutningar**

Samkvæmt þjóðlendulögum veitir forsætisráðherra leyfi til orkuvinnslu innan þjóðlendna og er vísað til þess í stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs. Það ákvæði gildir einnig innan þjóðgarðs. Hins vegar er mjög ólíklegt að slíkt komi til innan þess svæðis sem þegar er friðlýst sem þjóðgarður. Verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) tekur ekki til landsvæða í A-hluta náttúruminjakrár, sem er skrá yfir friðlýst svæði, nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu þar heimilar.

#### **6.2.4.7 Mannvirki, þjónusta og efnisvinnsla**

Þjónustusvæði eru þeir staðir þar sem gestir njóta þjónustu eða fá upplýsingar með einhverjum hætti. Á þessum svæðum er að finna eina eða fleiri þjónustueiningar á vegum þjóðgarðsins sem eru flokkaðar í gestastofur, upplýsingastöðvar, landvörslustöðvar, gestaskjól, áningarstaði fyrir daggesti, tjaldsvæði, skála og upplýsinga- og fræðsluskilti. Sum þjónustusvæði fela í sér blöndu ofangreindra þjónustueininga. Að auki getur stjórn samið við einkaaðila um rekstur innan þjónustusvæðis enda uppfylli slíkir aðilar kröfur sem gerðar eru til starfsemi innan þjóðgarðsins.



Fjölmargar byggingar eru innan Vatnajökulsþjóðgarðs frá því áður en hann var stofnaður, s.s. skálar á vegum félagasamtaka, stofnana, fjallskiladeilda og sveitarfélaga sem nýtt hafa þær byggingar sem hluta af lögbundnum eignarréttindum eða til einhvers konar iðkunar, útivistar eða sem aðstöðu til rannsókna. Innan þjóðlendna gildir jafnræði um úthlutun réttinda. Forsendur fyrir rekstri í tengslum við slík mannvirki hafa breyst hratt á undanförunum fáum árum með auknum möguleikum í ferðapjónustu. Því reynir meira nú á úthlutun réttinda tengdum lóðum innan þjóðlendna.

Efnistaka er óheimil í þjóðgarðinum nema í sérstökum undantekningartilfellum vegna notkunar efnis innan þjóðgarðsins. Eiganda eða umráðamanni eignarlands er heimil án leyfis minniháttar efnistaka til eigin nota nema um sé að ræða jarðmyndanir og vistkerfi sem njóta verndar og þá með leyfi þjóðgarðsvarðar. Unnt er að heimila efnistöku vegna tiltekinnna tímabundinna framkvæmda innan þjóðgarðs að undangenginni málsmeðferð skv. skipulags- og byggingarlögum, lögum um umhverfismat áætlana og lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, eftir því sem við á.

## 6.2.5 Aðrir þjóðgarðar á Íslandi

### 6.2.5.1 Þingvallabjóðgarður

Þingvallabjóðgarður var stofnaður með sér lögum nr. 59/1928. Í fyrstu grein laganna segir: „Frá ársbyrjun 1930 skulu Þingvellir við Öxará og grenndin þar vera friðlýstur helgistaður allra Íslendinga.“ Heitið þjóðgarður kemur hvergi fram í lögnum. Páll Línadal rekur aðdraganda að stofnun verndarsvæðisins á Þingvöllum ásamt aðdraganda að lögum um náttúruvernd í grein sinni, „Stríð og friður. Samantekt á víð og dreif um aðdragandann að setningu náttúruverndarlaga á Íslandi.“ Í greininni bendir Páll á hugvekju Matthíasar Þórðarsonar sem segir m.a. um verndun fagurra staða og merkra náttúrumenja árið 1907 vegna fyrirhugaðs frumvarps um verndun fornminja: „Í hitt eð fyrra birtist grein í Skírni um verndun fornmenja og gamalla kirkjugripa. Mæltist það mál vel fyrir, og mun landstjórnin eftir ályktun síðasta Alþingis leggja frumvarp til laga um verndun fornmenja fyrir Alþingi í sumar. Er hér aðeins um fastar og lausar fornmenjar að ræða, þ.e. sögustaði, fornústir, fornbyggingar, forngripi og kirkjugripi. Auk alls þessa er margt það á landi voru, sem er einkennilegt fyrir það, og merkilegt fyrir sakir fegurðar, sérkennilegs eðlis eða einhvers annars. Svo er um marga fagra staði og mörg fyrirbrigði af náttúrunnar völdum hér á landi, sem það löngum hefur verið frægt fyrir. Fyrst og fremst má nefna Almannagjá alla og svæðið umhverfis Þingvelli við Öxará, - er ekki getur kallazt sögustaður allt eða talizt til fornmenja.“

Einnig bendir Páll á grein sem birtist í Eimreiðinni árið 1913 eftir Guðmund Davíðsson sem hann telur vera fyrstan til að leggja fram hugmyndina um friðun Þingvalla og stofnun þjóðgarðs að bandarískri fyrirmynd. Í greininni lýsir Guðmundur náttúrufræðingur Þingvalla og rekur slæma umgengni gesta svæðisins eða með hans orðum, „landið gengur úr sér og eyðileggst ár eftir ár“. Til þess að koma skikki á hlutina leggur hann til stofnun þjóðgarðs: „Þingvellir við Öxará væri sá staður, sem framar öllum öðrum stöðum hér á landi ætti skilið að vera gerður að þjóðgarði Íslands, ekki einungis sökum þess, hve náttúran þar er einkennileg og fögur, heldur líka vegna hins, hversu merkur og víðfrægur sögustaður hann er.“<sup>37</sup>

Guðmundur mun hafa lagt til að innan verndarsvæðisins ætti að safna tegundum jurta bæði innlendum erlendum ásamt því að ala þar upp trjategundir sem vissa væri fyrir að geti þrífist á svæðinu og sem hann taldi til mikillar nytsemdar og þrýði. Nokkuð sem ekki stenst náttúruverndarlög í dag. Guðmundur lagði áherslu á mikilvægi þess að svæðinu væri sýndur sómi með uppbyggingu innviða þannig að

<sup>37</sup> Lesörk Náttúruverndarráðs: Stríð og friður

aðstaða fyrir ferðamenn væri viðunandi og að þar yrði reist gistihús. Þá gerði Guðmundur það að tillögu sinni að stofna þjóðgarð á Þingvöllum í tilefni 1000 ára afmælis Alþingis árið 1930, og gekk það eftir, en þó að undangengnum fortölum manna sem töldu að þjóðgarðsstofnunin mundi gera landinu bæði skaða og skömm.

Í lögum um friðun Þingvalla segir að hið friðlýsta svæði skuli vera undir vernd Alþingis og ævinlega vera í eign íslensku þjóðarinnar og að Þingvallanefnd, sem skipuð skal þrem alþingismönnum, hafi fyrir hönd Alþingis yfirstjórn með hinu friðlýsta landi. Það var einnig hlutverk Þingvallanefndar að semja reglugerð um hið friðlýsta svæði og meðferð þess. Í reglugerðinni má ákveða gestagjöld á Þingvöllum og átti að nýta fjármagnið, sem af því skapaðist, upp í kostnað við friðunina. Að öðru leyti áttu óhjákvæmileg útgjöld að greiðast úr ríkissjóði.

Í núgildandi lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004 segir í fyrstu grein: Þingvellir við Öxará og grenndin þar skal vera friðlýstur helgistaður allra Íslendinga sem þjóðgarður og sem áður skal hið friðlýsta land vera undir vernd Alþingis og ævinlega eign íslensku þjóðarinnar. Þingvallanefnd fer með stjórn þjóðgarðsins og er nefndin skipuð sjö alþingismönnum sem kosnir eru í upphafi hvers kjörtímabils.

Allt frá stofnun þjóðgarðsins á Þingvöllum hefur forsætisráðuneytið haft yfirumsjón með þjóðgarðinum en í ársbyrjun 2017 fluttist verkefnið til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, sbr. forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands frá 11. janúar 2017.

#### **6.2.5.2 Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull**

Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull er stofnaður á grunni laga um náttúruvernd þann 28. júní 2001 sbr. reglugerð nr. 568/2001. Umhverfisstofnun fer með stjórn þjóðgarðsins og er sérstök ráðgjafanefnd skipuð af ráðherra stofnuninni til ráðgjafar. Ráðgjafarnefndin er skipuð fjórum fulltrúum, frá Snæfellsbæ, Minjastofnun Íslands, Ferðamálasamtökum Snæfellsness og Umhverfisstofnun. Fulltrúi Umhverfisstofnunar er formaður ráðgjafanefndarinnar. Með ráðgjafanefndinni starfar þjóðgarðsvörður.

Aðdragandi að friðlýsingu á utanverðu Snæfellsnesi nær allt aftur til laga um náttúruvernd frá 1971 en á fyrsta Náttúruverndarþingi árið 1972 var ályktað um stofnun þjóðgarðs á utanverðu Snæfellsnesi. Í kjölfar þingsins vann Náttúruverndarráð að stofnun þjóðgarðs eða annarri friðlýsingu á ytri hluta Breiðavíkurhrepps. Það var fyrst árið 1997 að skriður komst á verkefnið en í september skipaði umhverfisráðherra undirbúningsnefnd að stofnun þjóðgarðs. Nefndin sem var undir forystu Sturlu Böðvarssonar skilaði skýrslu í júlí 1997 um stofnun þjóðgarðs. Smiðshöggið að stofnun þjóðgarðsins Snæfellsjökuls átti starfshópur sem umhverfisráðherra skipaði 14. maí 2001 undir forystu Stefáns Jóhanns Sigurðssonar sem leiddi til stofnunar þjóðgarðsins í júní 2001.

#### **6.2.6 Þjóðgarðar erlendis**

##### **6.2.6.1 Bretland**

Það eru 15 þjóðgarðar í Bretlandi. Yfir hverjum þeirra er National Park Authority. National Parks UK er samstarfsvettvangur allra National Park Authorities í landinu.<sup>38</sup> Einn þeirra er Peak District National Park Authority. Í Stjórn Peak District þjóðgarðsins eru 30 fulltrúar, þar af eru 16 tilnefndir af sveitarfélögum (county, district, city or borough councils), 14 eru tilnefndir af ráðherra (Secretary of

<sup>38</sup> <http://www.nationalparks.gov.uk/>

State) en 8 þeirra eru valdir vegna sérþekkingar þeirra á málefnum þjóðgarðsins og 6 sóknarnefndarmenn (parish councillors) valdir af viðkomandi sóknum (parish council and parish meetings). Stjórnarmenn hafa ólíkan bakgrunn og búa yfir mikilli þekkingu og reynslu. Lögum samkvæmt ber þeim að fylla út yfirlýsingu yfir mögulega hagsmuni og eru upplýsingarnar aðgengilegar á heimasíðu þjóðgarðsins. Stjórninni ber að skipa, í samræmi við lög (the Localism Act 2011), minnst einn óháðan fulltrúa sér til aðstoðar til að stuðla að og viðhalda hárrí siðferðisvitund (standard of conduct) meðal stjórnarmanna.<sup>39</sup> Fulltrúar í Peak District National Authority skipta með sér verkefnum og eru í mismunandi vinnuhópum og nefndum.

Í Bretlandi þar sem þjóðgarðar eru í flokki V er mikil áhersla á að stýra umferð um svæðið á skipulögðum göngu- og hjólastígum. Í þjóðgöörðum í Bretlandi er það hlutverk þjóðgarðsyfirvalda að vernda og viðhalda náttúru- og menningarminjum ásamt því að stuðla að tækifærum til þess að almenningur geti fræðst um og notið þeirra gæða sem þjóðgarðurinn hefur upp á að bjóða. Til að ná þessum markmiðum eru starfandi landverðir, lagðir stígar, gefið út fræðsluefni og settar umgengnisreglur m.a. til að koma í veg fyrir árekstra mismunandi útivistarhópa.

Í þjóðgarðinum gilda reglur um almannarétt sem er nokkuð takmarkaður í Bretlandi. Á heimasíðu þjóðgarðsins kemur fram að almannaréttur gildi á um 500 km<sup>2</sup> landsvæði og auk þess á landi ofan 600 m þar sem gestir hafa leyfi til að fara út fyrir skipulagða stíga.<sup>40</sup> Af 45 bílastæðum á vegum þjóðgarðsins er gjaldskylda á 19 þeirra. Bent er á að gjaldið fyrir bílastæðin fer til viðhalds á bílastæðum, ruslatínslu, bættrar salernisaðstöðu, gerðar upplýsinga og fræðsluefnis, viðhalds verndargildis og til að koma upp eftirlitsmyndavélum í samstarfi við lögreglu. Gjaldinu er skipt annarsvegar í daggjald (1 klst., 4 klst. eða allur dagurinn) og hins vegar í árgjald fyrir íbúa sem búa innan þjóðgarðsins sem er heldur lægra en fyrir íbúa sem búa utan marka þjóðgarðsins.<sup>41</sup>

Í Peak District þjóðgarðinum er hvatt til hjólaferða enda bæti það lýðheilsu almennings og er m.a. á heimasíðunni bent á hjólaleigur og hjólaleiðir. Leiðunum er skipt upp eftir erfiðleikastigi og einnig hvort um lengri leið er að ræða. Til að tryggja almenna ánægju gesta eru settar umgengnis- og samskiptareglur.<sup>42</sup> Sérstakar reglur eru um umferð vélhjóla á stígum og er umferð þeirra aðeins heimiluð á ákveðnum leiðum.

Starfsstöðvar landvarða í Peak District þjóðgarðinum eru 13 talsins en auk þess eru fimm heilsárs landverðir, landvörður sem hefur umsjón með Pennine gönguleiðinni og 300 landverðir sem eru sjálfbóðaliðar. Hlutverk landvarða er að vera tengiliður milli þjóðgarðsyfirvalda, landeigenda og gesta en einnig sjá um gönguferðir, hafa eftirlit með göngustígum, vernda lífríki, aðstoða gesti og veita fræðslu og upplýsingar. Landverðir starfa með mörgum og ólíkum hópum til að tryggja ánægju, öryggi og fræðslu innan þjóðgarðsins.

#### 6.2.6.2 Ástralía

Í Ástralíu eru fyrir 500 þjóðgarðar. Dipperu þjóðgarðurinn í Queensland í Ástralíu er í IUCN flokki I-a og vegna náttúruverndar er þjóðgarðurinn lokaður fyrir almennri umferð. Sérstakt leyfi þarf til að fara í þjóðgarðinn og er fyrst og fremst um rannsóknaleyfi að ræða og aðgangur til almennrar útivistar er ekki heimilaður. Af þessum sökum er ekki um uppbyggingu innviða í þágu útivistar að ræða. Þrjár leiðir

<sup>39</sup> <https://democracy.peakdistrict.gov.uk/documents/s8643/Member%20Code%20of%20Conduct.pdf>

<sup>40</sup> [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/37/pdfs/ukpga\\_20000037\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/37/pdfs/ukpga_20000037_en.pdf)

<sup>41</sup> <http://www.peakdistrict.gov.uk/visiting/parking>

<sup>42</sup> <http://www.peakdistrict.gov.uk/visiting/trails/share-with-care>

liggja að þjóðgarðinum og þar sem ekki er um læst hlið að ræða er eitthvað um ólögmeta umferð í þjóðgarðinn.<sup>43</sup>

Í yfirlýsingu fyrir Expedition þjóðgarðinn í Queensland í Ástralíu frá 2013 segir að stjórnun með landsvæðinu byggir á vernd vistkerfa ásamt jarðminjum og lindasvæðum. Tækifæri eru til að stunda vistvæna ferðaþjónustu og útivist á ákveðnum stöðum innan þjóðgarðsins. Gestir þjóðgarðsins eru upplýstir um að frumbyggjar svæðisins bjóði gesti velkomna og að þeir njóti svæðisins og virði sérstöðu þess á sviði menningar og trúararfs.

Lítill uppbygging innviða er innan þjóðgarðsins en nokkrar gönguleiðir eru í boði og er varað við að sumar þeirra eru aðeins fyrir mjög vana göngumenn. Ábendingar eru um öryggismál og nauðsyn á að taka með sér drykkjarvatn enda á skornum skammti innan svæðisins. Engir innviðir eru á tjaldsvæðunum og gestum bent á að taka með sér vatn og prímus eða annan búnað til eldunar.

### **6.2.7 Aðgengi innan þjóðgarða**

Í lögum um náttúruvernd segir að í þjóðgöörðum skuli tryggja aðgang almennings til útivistar þannig að almenningur kynnist náttúru og sögu svæðisins. Í þjóðgöörðum skal leggja áherslu á fræðslu og upplýsingar. Þar skuli vera frjáls umferð fólks í samræmi við almannarétt en þó með þeim fyrirvara að unnt sé að takmarka umferð á afmörkuðum svæðum innan þjóðgarða ef það er nauðsynlegt til verndar lífríki, jarðminjum eða menningarminjum.

Í samræmi við IUCN er meginmarkmið með stofnun þjóðgarða að vernda náttúrulegan fjölbreytileika lífríkis ásamt undirliggjandi vistgerð og náttúrulegum ferlum og einnig að efla fræðslu og útivist.

## **7. Sviðsmyndir þjóðgarðs**

### **7.1. Forsendur fyrir greiningu sviðsmynda**

Til að varpa ljósi á þau tækifæri og áskoranir sem geta falist í núverandi og aukinni verndun og stjórnskipulagi á miðhálandinu eru settar upp sviðsmyndir sem er ætlað að draga fram mismunandi afmörkun svæðisins, verndun og stjórnskipulag og um leið tilhögun stefnumótunar og stjórnsýslu fyrir svæðið. Markmið með því er fyrst og fremst að draga fram öll sjónarmið gagnvart frekari verndun miðhálandisins.

Hér á eftir verður fjallað um fjórar slíkar sviðsmyndir, þrjár sem fela í sér mismiklar breytingar frá núverandi stöðu og eina sem byggir á óbreyttri stöðu miðhálandisins. Þessar sviðsmyndir eru skoðaðar með hliðsjón af leiðarljósi fyrir skipulag landnotkunar á miðhálandinu samkvæmt landsskipulagsstefnu 2015-2026 og jafnframt fyrirbyggjandi markmiðum um landnotkun innan miðhálandisins.

#### **7.1.1 Leiðarljós**

Í kafla 4.1.1. er fjallað um landsskipulagsstefnu en í henni er að finna leiðarljós fyrir landnotkun á miðhálandinu en það er: Að staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir útivist. Uppbygging innviða á miðhálandinu taki mið af sérstöðu þess. Þetta leiðarljós var haft til viðmiðunar við umfjöllun um sviðsmyndir.

#### **7.1.2 Markmið fyrir landnotkun innan miðhálandisins**

<sup>43</sup> <https://www.npsr.qld.gov.au/managing/plans-strategies/pdf/mp049-dipperu-np-sci-mgtplan-ginc-approved-2011.pdf>

Fjölbreyttir hagsmunir liggja innan miðhálandisins eins og gert er grein fyrir í 5. kafla. Þar eru dregin fram ýmis markmið fyrir landnotkun og nýtingu, einkum úr landsskipulagsstefnu og náttúruverndarlögum og er horft til þeirra við greiningu á sviðsmyndunum. Sú greining varpar ljósi á ákveðna styrkleika og veikleika einstakra markmiða.

#### **Markmið um náttúruvernd**

- Að viðhalda sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins með áherslu á verndun víðerna, landslagsheilda, jarðminja, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmætra menningarminja.
  - Að tryggja vernd og styrkingu líffræðilegrar fjölbreytni, á þeim svæðum sem eru mikilvæg vegna lífríkis og á svæðum þar sem vistkerfi hafa eyðst.
  - Að tryggja vernd jarðminja og jarðfræðiheilda sem hafa hátt verndargildi.
  - Að tryggja að ný mannvirki raski ekki eða rýri verndargildi óbyggðra víðerna svo njóta megi þar áfram þeirrar upplifunar sem tengd er víðernum.
  - Að tryggja rétt almennings til að fara um landið og njóta náttúrunnar.

#### **Markmið fyrir hefðbundna nýtingu (búfjárbætur og veiði)**

- Að standa vörð um réttinn til hefðbundinnar nýtingar með búfjárbætur og veiði og að sú nýting sé sjálfbær.

#### **Markmið með orkunýtingu og –flutningum**

- Að nýting orkuauðlinda innan miðhálandisins hafi sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

#### **Markmið fyrir útivist**

- Að aðgengi almennings til að njóta útivistar á miðhálandinu sé tryggt með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

#### **Markmið með ferðaþjónustu**

- Að þróun ferðaþjónustu verði sjálfbær og stuðli að góðri aðstöðu og öryggi ferðafólks á miðhálandinu en jafnframt verði þess gætt að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar.

#### **Markmið fyrir samgöngur og mannvirki**

- Að viðhald og frekari þróun samgöngukerfis og fjarskipta á miðhálandinu stuðli að öruggu aðgengi að hálandinu og jafnvægi milli ólíkra ferðamáta. Mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun og önnur náttúruverðmæti.
- Að öryggi þeirra sem leið eiga um miðhálandið sé tryggt sem kostur er.

#### **Markmið um stefnumótun og stjórnun**

- Að þess verði gætt að sveitarfélög hafi ríka aðkomu að stefnumótun og stjórnun nýtingar innan miðhálandisins.
- Að jafnræðis sé gætt við úthlutun þeirra takmörkuðu gæða sem finnast innan þjóðlenda.

### **7.2. Svæðaskipting og valddreifing**

Með hliðsjón af reynslu af stofnun og rekstri Vatnajökulspjóðgarðs er lagt til að unnið sé með sviðsmyndir sem fela í sér svæðaskiptingu. Svæðaskipting hefur það meginmarkmið að auka valddreifingu eða dreifa ábyrgð og stuðla að aukinni aðkomu sveitarfélaga og annarra hagaðila á

viðkomandi svæðum að stefnumótun og stjórnun nýtingar. Við slíka svæðaskiptingu má t.d. horfa til náttúrufars og/eða stjórnsýslueininga, s.s. sveitarfélaga eða landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Fyrir sviðsmynd 1 er horft til bæði svæðaskiptingar landshlutasamtaka sveitarfélaga og einkenna miðhálandisins. Miðhálandinu er skipt upp í 7 svæði, V, NV, N, A, SA, S og SV. Fyrir sviðsmyndir 2 og 3 er hins vegar miðað við að þau sveitarfélög sem eiga stjórnsýslumörk innan þjóðgarðs komi að stjórnun og stefnumótun svæðisins.

Hér á eftir er lýst hverju svæði eins og það kemur fyrir í sviðsmynd 1, talin eru upp svæði sem eru friðlýst eða vernduð samkvæmt skipulagsáætlunum sveitarfélaga auk þjóðlendna og svæða sem eru á náttúruminjaskrá eða á gildandi náttúruverndaráætlun.

#### **V- svæði**

Afmarkast af mörkum Borgarbyggðar innan miðhálandislínu. Nánast allt landsvæði innan miðhálandislínu nýtur einhvers konar verndar en takmarkaður hluti er þjóðlenda. Sambýli jökla, hrauna og votlendis.

<b>Flokkun</b>	<b>Heiti</b>
Friðlýst svæði	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geitland – friðland (IUCN V). Umsjón: Umhverfisstofnun.</li><li>• Kalmanshellir – náttúruvætti (IUCN III). Umsjón: Umhverfisstofnun.</li><li>• Húsafellsskógur – friðland (IUCN IV, í jaðri miðhálandis) Umsjón: Umhverfisstofnun.</li></ul>
Hverfisvernd	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tvídægra – Arnarvatnsheiði.</li><li>• Húsafell – Ok.</li></ul>
Vatnsverndarsvæði	
Náttúruverndaráætlun	<ul style="list-style-type: none"><li>• Húsafell – búsvæðavernd (í jaðri miðhálandis).</li></ul>
Náttúruminjaskrá	<ul style="list-style-type: none"><li>• Brynjudalur og Botnsdalur (liggur að miðhálandi).</li><li>• Húsafell (í jaðri miðhálandis).</li><li>• Surtshellir og Stefánshellir.</li><li>• Arnarvatnsheiði og Tvídægra – skarast við NV svæði.</li></ul>
Þjóðlendur	<ul style="list-style-type: none"><li>• Norðurhluti Langjökuls.</li><li>• Tvídægra.</li></ul>
Megingáttir inn á miðhálandið	<ul style="list-style-type: none"><li>• Um Húsafell.</li><li>• Kaldidalur/Uxahryggir.</li></ul>

#### **NV - svæði**

Afmarkast af mörkum Húnaþings vestra, Húnavatnshrepps, Sveitarfélagsins Skagafjarðar og Akrahrepps. Talsverður hluti svæðisins nýtur hverfisverndar og Guðlaugstungur eru stórt friðland. Einkennist af lífríki sem byggir á votlendisbúsvæðum, þ.m.t. fuglar og laxfiskar.

Flokkun	Heiti
Friðlýst svæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guðlaugstungur – friðland (IUCN IV). Umsjón: Umhverfisstofnun.</li> <li>• Hveravellir – náttúruvætti (IUCN III). Umsjón: Umhverfisstofnun.</li> </ul>
Hverfisvernd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arnarvatnsheiði.</li> <li>• Hrútafjarðarháls – Tungur.</li> <li>• Grímstunguheiði.</li> <li>• Blöndulón.</li> <li>• Beljandatungur – Kjölur.</li> <li>• Hofsjökull innan Húnavatnshrepps.</li> <li>• „Miðhálandissvæði“ – Skagafjörður.</li> </ul>
Vatnsverndarsvæði	
Náttúruverndaráætlun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sléttafellshverir – Náttúruvætti.</li> <li>• Orravatnsrústir – friðland.</li> </ul>
Náttúruminjaskrá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arnarvatnsheiði og Tvídægra – skarast við V svæði.</li> </ul>
Þjóðlendur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norðurhluti Hofsjökuls og allt landsvæði ofan Skagafjarðar vestur að Grímstunguheiði. Þaðan skiptast á þjóðlendur og land í einkaeign allt vestur að Hrútafjarðará.</li> </ul>
Megingáttir inn á miðhálandið	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um Miðfjörð og Kjalveg.</li> </ul>

## NA – svæði

Afmarkast af mörkum Eyjafjarðarsveitar, Þingeyjarsveitar og Skútustaðahrepps. Vatnajökulsþjóðgarður nær þegar yfir stóran hluta þessa landsvæðis. Norðan hans eru Herðubreiðarlindir og skammt utan miðhálandislínu er Mývatn. Ásbyrgi og Jökulsá á Fjöllum er hluti Vatnajökulsþjóðgarðs. Einkennist af áhrifum samspils jökla og eldvirkni, auðnir og vinjar, tilkomumikil og fjölbreytt fjöll eins og Herðubreið, Askja og Trölladyngja.

Flokkun	Heiti
Friðlýst svæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norðursvæði og hluti Vestursvæðis Vatnajökulsþjóðgarðs (IUCN II).</li> <li>• Askja – náttúruvætti (innan Vatnajökulsþjóðgarðs).</li> <li>• Herðubreiðarlindir – friðland (IUCN V). Umsjón: Umhverfisstofnun.</li> <li>• Hvannalindir – friðland (IUCN IV). Umsjón: Umhverfisstofnun.</li> <li>• Nálæg svæði <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ásbyrgi, sem er hluti Vatnajökulsþjóðgarðs.</li> <li>○ Seljahjallagil – náttúruvætti (IUCN III).</li> <li>○ Mývatn – verndað samkvæmt sérlögum.</li> </ul> </li> </ul>
Hverfisvernd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Búrfellshraun, á jarði miðhálandislínu.</li> </ul>

- Vatnsverndarsvæði
- Víðfeðmt svæði sunnan Mývatns allt til Öskju.
  - Vestan Kröflu.

Náttúruverndaráætlun

- Náttúruminjaskrá
- Laufrönd og Neðribotnar.

- Þjóðlendur
- Nánast allt land þjóðlenda utan land Reykjahlíðar meðfram Jökulsá.

- Megingáttir inn á miðhálandið
- Bárðardalur – Sprengisandsleið.
  - Öskjuleið - F88.

**A – svæði**

Afmarkast af mörkum Fljótsdalshéraðs og Fljótsdalshrepps og Djúpavogshrepps. Vatnajökulsþjóðgarður nær þegar yfir suðvesturhluta landsvæðisins. Innan þess er jafnframt Kringilsárrani. Einkennist af nábyli við Vatnajökul, skil milli auðnar á Möðrudals- og Brúaröræfum og gróðursælli svæða á Vesturöræfum og Eyjabökkum.

**Flokkun**

**Heiti**

- Friðlýst svæði
- Austursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs.
  - Kringilsárrani – friðland. Umsjón: Umhverfisstofnun.

Hverfisvernd

Vatnsverndarsvæði

- Náttúruverndaráætlun
- (Kverkfjöll), Krepputunga – þjóðgarður.
  - Vesturöræfi, Eyjabakkar – friðland (að mestu friðlýst).
  - Geithellnadalur – friðland.

- Náttúruminjaskrá
- Hofsdalur, Tunga, Hofsa, Geithellnadalur.

- Þjóðlendur
- Suðurhluti svæðisins, Vatnajökull, Krepputunga, Brú á Jökuldal, Vesturöræfi, hluti Lónsöræfa.

- Megingáttir inn á miðhálandið
- 910 úr Fljótsdal.
  - F905 um Möðrudal.

**SA – svæði**

Afmarkast af mörkum Sveitarfélagsins Hornafjarðar. Vatnajökulsþjóðgarður nær yfir norðurhluta svæðisins og Lónsöræfi austan hans. Einkennist af nábyli við Vatnajökul. Jökulsárlón og Skaftafell, meðal fjölsóttustu ferðamannastaða landsins.

**Flokkun**

**Heiti**



Friðlýst svæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs.</li> <li>• Lónsöræfi – friðland (IUCN II). Umsjón: Umhverfisstofnun.</li> <li>• Nálæg svæði <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Teigarhorn, fólkvangur (IUCN V).</li> </ul> </li> </ul>
Hverfisvernd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Svæði austan Lónsöræfa innan Djúpavogshrepps.</li> <li>• Fjalllendi milli Lóns og Nesja innan Hornafjarðar, liggur að miðhálandi.</li> <li>• Svæði á jökulaurum á ofanverðum Mýrum og Kolgrafardal, liggur að miðhálandi.</li> </ul>
Vatnsverndarsvæði	
Náttúruverndaráætlun (öll svæðin eru í jaðri þjóðgarðs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fjalllendi og skóglendi við Hoffellsjökul – þjóðgarður.</li> <li>• Steinadalur – búsvæðavernd.</li> <li>• Breiðamerkursandur, Kvíarmýrarkambur – friðland.</li> <li>• Skeiðarársandur – þjóðgarður.</li> </ul>
Náttúruminjaskrá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fjalllendi við Skálafellsjökul.</li> <li>• Steinadalur og Staðarfjall.</li> <li>• Breiðamerkursandur og Jökulsárlón.</li> </ul>
Þjóðlendur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vatnajökull, Breiðamörk, Jökulsárlón, Fjall.</li> </ul>
Megingáttir inn á miðhálandið	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaftafell.</li> <li>• Hornafjörður/Lón.</li> </ul>

## S – svæði

Afmarkast af mörkum Skaftárhrepps, Mýrdalshrepps, Rangárþings eystra og ytra og Ásahrepps. Vatnajökulsþjóðgarður nær yfir austurhluta svæðisins. Víðfeðmt friðland að Fjallabaki. Mannvirkjabelti meðfram Þjórsá og manngerð miðlunarlón.

Flokkun	Heiti
Friðlýst svæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vestursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs.</li> <li>• Friðland að Fjallabaki – friðland (IUCN V). Umsjón: Umhverfisstofnun.</li> <li>• Nálæg svæði <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gervíggar í Álftaveri, náttúruvætti (IUCN III).</li> </ul> </li> </ul>
Hverfisvernd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Svæði í vesturhluta Skaftárhrepps, Lakagígar, Eldgjá o.fl.</li> <li>• Svæði Rangárþingi eystra, Þórsmörk, Emstrur, Tindafjöll.</li> <li>• Svæði Rangárþingi ytra, Hraunin,</li> <li>• Svæði á afrétti Ásahrepps, Búðarháls, Kjalöldur.</li> </ul>
Vatnsverndarsvæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sunnan Heklu.</li> </ul>
Náttúruverndaráætlun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaftáreldahraun – náttúruvætti (þrjár tillögur).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grenlækur, Eldvatn – friðland.</li> <li>• Hekla, Hekluhraun – þjóðgarður.</li> <li>• Veiðivötn – friðland.</li> <li>• Þórsmörk – friðland.</li> <li>• Þjórsárver – stækkun friðlands (líka SV svæði).</li> </ul>
Náttúruminjaskrá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Núpsstaður og Núpsstaðarskógur (svæði liggur beggja vegna miðhálandislínu).</li> <li>• Veiðivötn.</li> <li>• Hekla.</li> <li>• Grænifjallgarður.</li> <li>• Emstrur og Fjallabak.</li> </ul>
Þjóðlendur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nánast allt land innan miðhálandislínu.</li> </ul>
Megingáttir inn á miðhálandið	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fjallabak (syðri og nyrðri).</li> <li>• Sprengisandsleið.</li> </ul>

#### SV – svæði

Afmarkast af mörkum Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Hrunamannahrepps, Grímsnes- og Grafningshrepps og Bláskógabyggðar. Svæðið tengist tveimur jöklum og friðlýst svæði eru í andstæðum hornum, Þjórsárver og Þingvallþjóðgarður. Milli þeirra er fjölbreytt landslag með fjöllum eins og Skjaldbreið, Hlöðufelli, Bláfelli á Kili og Kerlingarfjöllum.

Flokkun	Heiti
Friðlýst svæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Þjórsárver – friðland (IUCN Ib). Umsjón: Umhverfisstofnun.</li> <li>• Þingvellir, þjóðgarður samkvæmt sérlögum (IUCN II).</li> <li>• Nálæg svæði <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gullfoss – friðland. Umsjón: Umhverfisstofnun.</li> <li>○ Pollengi og Tunguey.</li> </ul> </li> </ul>
Hverfisvernd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Þjórsárver og Þjórsá, Skeiða- og Gnúpverjahreppi.</li> <li>• Nautaalda, Skeiða- og Gnúpverjahreppi.</li> <li>• Kerlingarfjöll, Hrunamannahreppi (unnið að friðlýsingu).</li> </ul>
Vatnsverndarsvæði	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stórt samfellt svæði norðan Skjaldbreiðar, í tveimur sveitarfélögum.</li> </ul>
Náttúruverndaráætlun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvítárvatn, Hvítárnes – friðland.</li> <li>• Geysir.</li> <li>• Þingvellir - Skjaldbreiður – Tindaskagi, þjóðgarður.</li> <li>• Vatnasvið Þingvallavatns – jaðarvernd.</li> </ul>
Náttúruminjaskrá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerlingarfjöll.</li> <li>• Þjórsárdalur, Gjáin og fossar.</li> <li>• Geysir (nærri mörkum miðhálandis).</li> </ul>

- Brúará og Brúarárskörð (liggja að hluta innan miðhálandis).
  - Skjaldbreiður.
  - Þingvellir og Þingvallavatn (svæði norðan Þjóðgarðs).
- Þjóðlendur
- Stærstur hluti lands er innan Þjóðlendna, nema Haukadalsheiði, Úthlíð og hluti lands norðan Laugarvatns.
- Megingáttir inn á miðhálandið
- Þjórsárdalur.
  - Kjalvegur.
  - Kaldidalur.

Gerð verður grein fyrir svæðaskiptingu við umfjöllun um einstakar sviðsmyndir.

### 7.3. Önnur stefnumótun varðandi verndun svæða og vistgerða

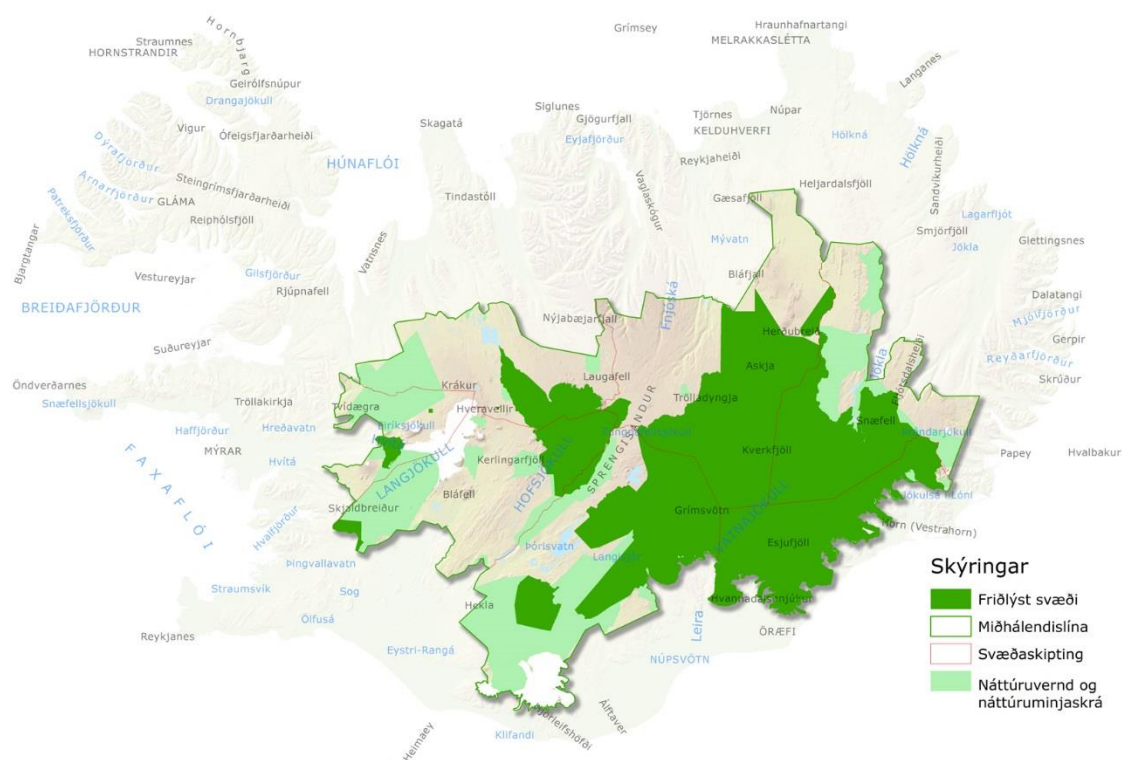
Unnið er að margvíslegri stefnumótun fyrir verndun svæða á landsvísu þ.m.t. miðhálandisins. Sú stefnumótun getur haft áhrif á framtíðarsýn fyrir verndun og stjórn landnýtingar á miðhálandinu og þróun landnotkunar.

#### Náttúruminjaskrá

- Unnið er að gerð náttúruminjaskrár samkvæmt náttúruverndarlögum. Náttúruminjaskrá skiptist í þrjá hluta:
  - A-hluti: Skrá yfir friðlýst svæði flokkuð eftir friðlýsingarflokkum, friðaðar vistgerðir, vistkerfi og tegundir, og önnur svæði vernduð samkvæmt sérlögum.
  - B-hluti: Framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára, þ.e. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum.
  - C-hluti: Skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða friða.
- Náttúruminjaskrá kemur í stað núverandi náttúruminjaskrár og náttúruverndaráætlunar þar sem tilgreind hafa verið svæði sem talið er að þurfi að friðlýsa vegna verndargildis (Mynd 12).

#### Vistgerðir

- Náttúrufræðistofnun hefur lokið kortlagningu vistgerða á landinu. Unnið er að mati á verndargildi þeirra, sem m.a. hefur áhrif á hvaða svæði verða sett á B-hluta náttúruminjaskrár. Gert er ráð fyrir að tillaga til þingsályktunar um B-hluta náttúruminjaskrár verði lögð fram á Alþingi árið 2018.



Mynd 12 Núverandi friðlýst svæði og svæði á gildandi náttúruverndaráætlun og náttúru-minjaskrá.

## Víðerni

- Samkvæmt 3. gr. náttúruverndarlaga er eitt markmið þeirra „að standa vörð um óbyggð víðerni landsins“. Friðlýsa má sem óbyggð víðerni stór landsvæði þar sem ummerkja mannsins gætir lítið sem ekkert og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum, skv. 46. gr. laganna.
- Unnið er að þróun aðferða til að kortleggja staðsetningu, stærð og mörk víðerna á Íslandi í samræmi við náttúruverndarlög. Því verkefni er ætlað að skapa faglegan grunn fyrir greiningu víðerna með tilliti til skipulagsgerðar og mun nýtast við afmörkun óbyggðra víðerna.

## Rammaáætlun og friðlýsingar í undirbúningi

- Unnið hefur verið að friðlýsingum samkvæmt öðrum áfanga rammaáætlunar síðustu ár m.a. fyrir Kerlingarfjöll og friðland Þjórsárvera sem var stækkað í október 2017, sbr. auglýsingu nr. 870/2017.
- Vinna við fjórða áfanga rammaáætlunar hófst árið 2017 en þriðji áfangi rammaáætlunar hefur ekki verið lagður fram á Alþingi.

## 7.4. Sviðsmyndir

### 7.4.1. Sviðsmynd 1: Miðhálandisþjóðgarður

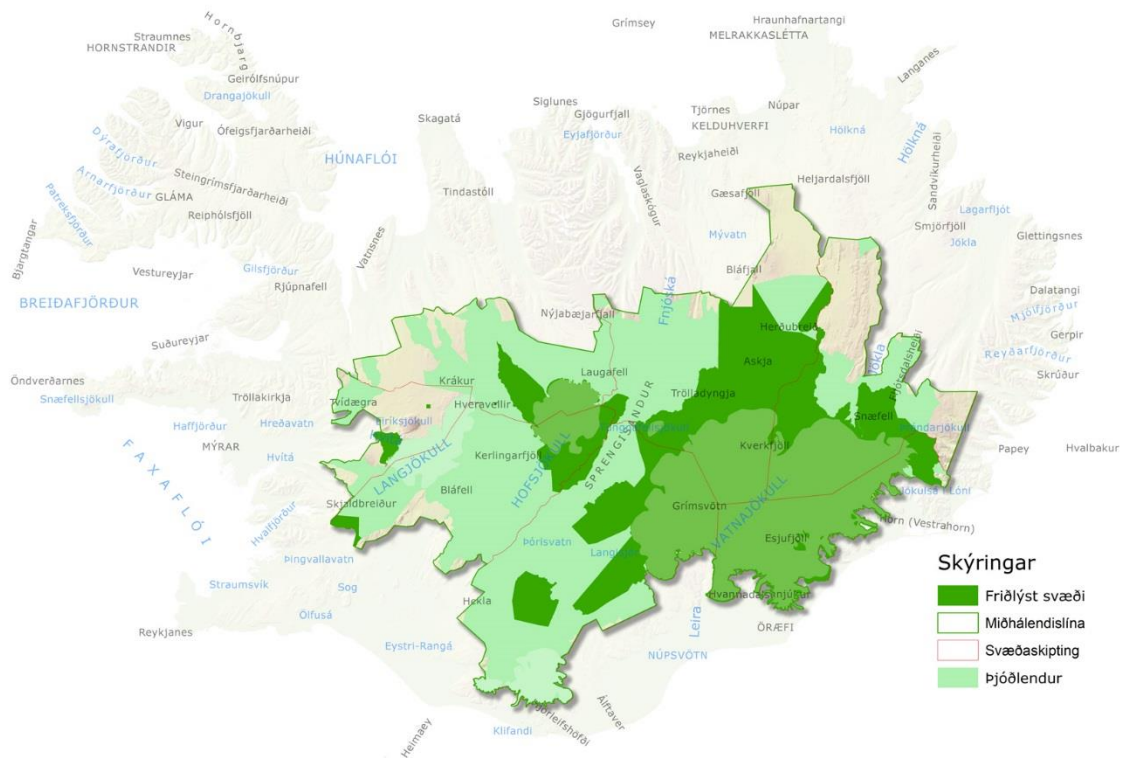
#### Afmörkun

Verndarsvæði þjóðgarðsins afmarkast af mörkum þjóðlendna á miðhálandinu og friðlýstra svæða sem er um 85% af miðhálandinu (Mynd 13). Lönd í einkaeigu falla því ekki innan þjóðgarðs nema með

samþykki viðkomandi landeigenda. Svæðisskipting byggir á landshlutasamtökum sveitarfélaga og einkenna miðhálandisins með sjö svæðum, V, NV, N, A, SA, S og SV.

### Verndarflokkar

Núverandi friðlýst náttúruverndarsvæði hafa skilgreinda verndarflokka sem skoða þarf m.t.t. frekari verndunar, skilgreiningar jaðarsvæða o.fl. Skilgreina þarf verndarflokka í samræmi við viðmið IUCN og náttúruverndarlög fyrir önnur svæði innan þjóðlendna, m.a. út frá fyrirliggjandi upplýsingum um náttúrufer, verndargildi og landnotkun.



**Mynd 13 Svíðsmýnd 1 felur í sér að stofnaður er þjóðgarður sem tekur til þjóðlendna og friðlýstra svæða innan miðhálandisins. Þjóðgarðurinn yrði valddreifður en stefnumótun, skipulag, leyfisveitingar og stjórnsýsla samræmt fyrir allan þjóðgarðinn.**

### Stjórnskipulag

Svæðisráð yrðu samsett með svipuðum hætti og í Vatnajökulsþjóðgarði, þ.e. þrjú fulltrúar hlutaðeigandi sveitarfélaga, ferðamálasamtök viðkomandi svæðis, útivistarsamtök og umhverfisverndarsamtök. Svæðisráð er ráðgefandi um málefni þjóðgarðsins á viðkomandi svæði og hefur yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði auk verkefna tengdum rekstri.

Yfir þjóðgarðinum væri stjórn sem væri skipuð fulltrúum allra svæðisráða, fulltrúum samtaka s.s. ferðamála-, útivistar-, umhverfisverndarsamtaka og fulltrúum skipuðum af ráðherra (sjö). Hlutverk stjórnar er stefnumótandi, gerð stjórnunar- og verndaráætlunar, rekstraráætlanir, samræming, eftirlit,

leyfisveitingar og gerð atvinnu- og byggðastefnu (*partnership plans*). Stjórn ræður starfsfólk til að sinna þessum hlutverkum.

### **Stefnumótun og stjórnsýsla**

Unnin væri heildstæð stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn allan, með mismunandi áherslum eftir svæðum. Sveitarstjórnir yrðu bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana. Leyfisveitingar færast frá sveitarfélögum til þjóðgarðsins, með svipuðum hætti og nú gildir um Vatnajökulspjóðgarð.

### **Áskoranir og tækifæri:**

#### **Náttúruvernd**

- Þessi sviðsmynd getur tryggt markmið um heildstæða náttúruvernd á miðhálandinu og tækifæri felast í heildstæðri verndun landslagsheilda, vatnasviða og víðerna.
- Skilgreina þarf verndarstig þjóðlendna innan þjóðgarðsins, sem lenda utan núverandi friðlýstra svæða og eftir atvikum endurskoða verndarflokka núverandi friðlýstra svæða.
- Sviðsmyndin felur í sér tækifæri til að stjórna nýtingu innan miðhálandisins með samræmdum hætti.
- Svæðið sem þjóðgarðurinn nær til er mjög víðfeðmt (um 40% af landinu) og fjölbreytt og því er stjórn landnýtingar innan þess mikil áskorun.
- Sviðsmyndin takmarkar þróun nýrra mannvirkjabelta sem geta falist í byggingu háspennulína í lofti, virkjana eða umfangsmikillar uppbyggingar í ferðaþjónustu (hótel, veitingastaðir, bensínstöðvar).
- Sviðsmyndin eykur líkur á þróun aðstöðu fyrir ferðamenn á því svæði innan miðhálandisins sem félli innan þjóðgarðsins og þarf að skilgreina slíka uppbyggingu í stjórnunar- og verndaráætlun.

#### **Hefðbundin nýting (búfjárbætt og veiði)**

- Tryggja þarf að nýting sé sjálfbær og í því sambandi þarf að þróa samskipti milli rétthafa nýtingar og þjóðgarðs og byggja upp traust.
- Samræma þarf hefðbundna nýtingu og verndarflokka IUCN á svæðum innan þjóðgarðs. Jafnframt þarf að tryggja að óbeinn eignarréttur skerðist ekki.
- Sviðsmyndin getur falið í sér tækifæri í markaðssetningu (*branding*) vöru sem framleidd er innan þjóðgarðs.
- Stofnun þjóðgarðs skv. sviðsmynd 1 gefur skýrari heildarsýn á stýringu hefðbundinnar nýtingar sem tekur til svæðisins í heild sinni.

#### **Orkunýting og -flutningar**

- Sviðsmyndin felur í sér að ekki eru forsendur til að byggja nýjar virkjanir. Flutningur raforku með jarðstrengjum er mögulegur en ólíklegt er að flutningur með nýjum háspennulínunum félli að verndarmarkmiðum svæðisins.
- Núverandi virkjanir gætu rúmast innan þjóðgarðs með viðeigandi skilgreiningu verndarflokka IUCN. Það felur í sér auknar kröfur til orkufyrirtækja með tilliti til sjálfbærrar þróunar og náttúruverndar.
- Tækifæri geta falist í markaðssetningu (*branding*) á endurnýjanlegri orku sem framleidd er innan þjóðgarðs.

- Orkufyrirtæki sem eiga virkjanir innan Þjóðgarðs gætu átt beina aðkomu að stefnumótun á svæðum þar sem virkjanir eru staðsettar.

### Útivist

- Ein heildstæð eining myndi fela í sér samræmingu á leiðbeiningum og fræðslu til þeirra sem sækja svæðið heim.
- Auðveldara yrði að ráða við aukið álag vegna fjölgunar ferðamanna (innlendra og erlendra) með heildstæðri aðgangsstýringu á viðkomandi svæðum til að koma í veg fyrir hnignun náttúru svæðisins. Sviðsmyndin stuðlar að samræmi milli leiðbeininga IUCN og markmiðs um sjálfbæra þróun innan Þjóðgarðsins.
- Sviðsmyndin felur í sér tækifæri í bættu aðgengi og þróun aðstöðu fyrir útivistarfólk.

### Ferðaþjónusta

- Sviðsmyndin er líkleg til að hafa í för með sér aukið aðhald fyrir starfsemi ferðaþjónustu innan Þjóðgarðs, s.s. varðandi leyfisveitingar og gjaldtöku.
- Sviðsmyndin felur í sér tækifæri til að auka gæði þjónustu með úthlutun réttinda/leyfa.
- Sviðsmyndin býður upp á betri stýringu ferðamanna og skipulagningu ferðamannastaða þar sem móta má reglur fyrir allt hálendið í einu, t.d. hvað varðar eðli og umfang gistiaðstöðu, samgöngur, útlit og umfang bygginga og samgöngumannvirkja o.s.frv.
- Ávallt er áskorun að tryggja öryggi ferðafólks á miðhálandinu en sviðsmyndin getur falið í sér tækifæri til að samræma staðla um öryggi og leiðbeiningar til ferðaþjónustuaðila.
- Fyrir ferðaþjónustuaðila munu samskipti varðandi nýtingu lands innan Þjóðgarðs verða við einn aðila, sem mun að sama skapi hafa betri yfirsýn yfir nýtingu svæðisins til ferðaþjónustu.
- Sviðsmyndin gefur tækifæri á mótun sameiginlegrar stefnu um atvinnu- og byggðapróun sem getur verið með mismunandi áherslur milli svæða innan Þjóðgarðs. Tækifæri geta jafnframt falist í markaðssetningu (*branding*) innan Þjóðgarðs og hægt er að vekja athygli á náttúruverndarstefnu Íslands á alþjóðavettvangi sem felst í að stórt óbyggt svæði, sem hefur að geyma fjölmörg náttúruundur, er gert að Þjóðgarði.

### Samgöngur, mannvirki og þjónusta

- Sviðsmyndin felur í sér að uppbygging mannvirkja og þjónustu byggist á markmiðum verndunar og upplifunar, t.d. að vegir falli að landslagi. Þó geta tækifæri falist í stefnumótun um að gera t.d. stofnleiðir um Þjóðgarð greiðfærari en nú er.
- Sviðsmyndin felur í sér áskorun við að samræma samgöngukerfi og flokka vegi en myndi leiða til samhæfs skipulags þess, s.s. vegi utan Þjóðvegakerfis og yrði Þjóðgarðurinn vettvangur fyrir slíka samhæfingu.
- Innan eins Þjóðgarðs geta falist tækifæri í samræmdri uppbyggingu þjónustu, s.s. hvað varðar útlit og umfang mannvirkja.
- Sviðsmyndin felur í sér tækifæri til fjölbreyttrar atvinnuþróunar á hverju svæði við margskonar þjónustu tengda Þjóðgarði.

### Stefnumótun og stjórnsýsla

- Stefnumótun fyrir þessa sviðsmynd er unnin fyrir svæði stærri en hvert sveitarfélag og þvert á mörk sveitarfélaga, sem getur verið tækifæri og áskorun.
- Samhæfa þarf mörg sjónarmið í stórum Þjóðgarði sem nær yfir mörg sveitarfélög. Með svæðisráðum og stjórn Þjóðgarðs hafa sveitarfélög og ýmsir hagaðilar aðkomu að mótun

stjórnunar- og verndaráætlunar og stefnu um atvinnu- og byggðapróun tengda þjóðgarðinum í héraði.

- Ábyrgð á gerð skipulags verður sameiginlega í höndum ríkis og sveitarfélaga fyrir svæðið í heild sinni og getur þannig stutt við tækifæri en líka verið áskorun þar sem skipulagsvald sveitarfélaga er með þessu takmarkað innan miðhálandisins.
- Tækifæri og áskoranir felast í því að með stjórnunar- og verndaráætlun eru sett viðmið varðandi leyfisveitingar t.d. varðandi orkunýtingu og efnisvinnslu.
- Stjórnsýsla er samræmd og stjórnsýslueiningum fækkað en að sama skapi þarf að tryggja valddreifingu innan sviðsmyndarinnar.
- Áfram þarf að sinna stjórnsýslu og stefnumótun fyrir þá þjóðgarða sem enn verða til staðar, s.s. Þjóðgarðinn Snæfellsjökul.
- Sveitarfélög geta haft ávinning af atvinnuþróun tengdri þjóðgarðinum.
- Fjármögnun þarf að vera örugg svo tryggja megi verndun svæðisins og að þjóðgarðurinn þjóni hlutverki sínu á sviði upplifunar, útivistar, rannsókna og sem atvinnutækifæri fyrir nærsamfélög.

#### **7.4.2. Sviðsmynd 2: Jöklaþjóðgarðar**

##### **Afmörkun**

Fjórir þjóðgarðar afmarkast af núverandi friðlýstum svæðum auk jöklanna og jaðar-/áhrifasvæða þeirra. Miðað er við að þau sveitarfélög, sem eiga stjórnsýslumörk að eða innan þjóðgarðs, komi að stjórnun og stefnumótun.

Langjökulsþjóðgarður afmarkast af Langjökli og Geitlandi. Hofsjökulsþjóðgarður afmarkast af Guðlaugstungum, Hofsjökli og Þjórsárverum. Mýrdals- og Eyjafjallajökulsþjóðgarður afmarkast af Friðlandi að Fjallabaki og Mýrdals- og Eyjafjallajöklum. Vatnajökulsþjóðgarður hefur núverandi afmörkun en við bætast Herðubreiðarlindir, Kringilsárrani og Lónsöræfi.

Afmörkun þessara þjóðgarða getur tekið breytingum í samræmi við samþykta stefnumótun um verndun og nýtingu lands eins og náttúruminjaskrá (sjá Mynd 14), mat á verndargildi vistgerða, greiningu og verndargildi víðerna og rammaáætlun þegar hún liggur fyrir. Sviðsmynd 2 getur því breyst þannig að verndað svæði þjóðgarða verði stækkað og myndaðar stærri verndarheildir í samræmi við samþykta stefnumótun.

##### **Verndarflokkar**

Núverandi friðlýst náttúruverndarsvæði hafa skilgreinda verndarflokka, sem gæti þurft að endurskoða í ljósi frekari verndunar, skilgreiningar jaðarsvæða o.fl. Skilgreina þarf verndarflokka fyrir jöklana utan Vatnajökuls í samræmi við viðmið IUCN og náttúruverndarlög.

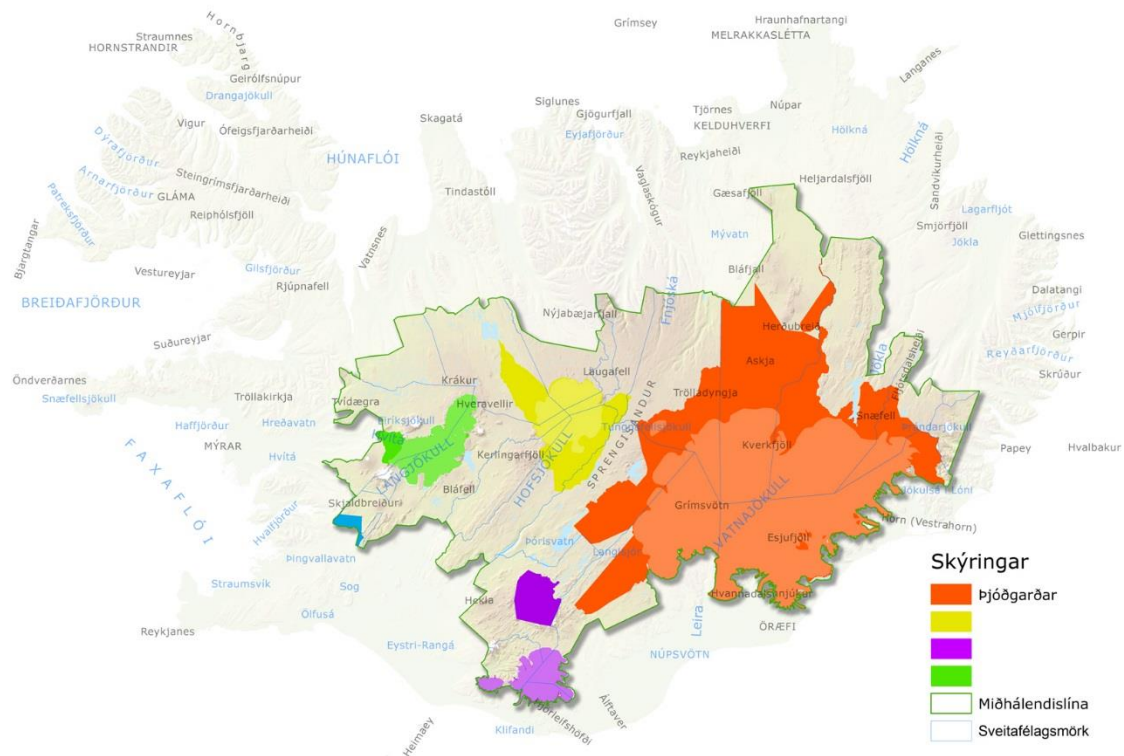
##### **Stjórnskipulag og svæðisskipting**

Svæðisráð eru samsett með svipuðum hætti og í Vatnajökulsþjóðgarði, þ.e. þrjú fulltrúar hlutaðeigandi sveitarfélaga sem fara með stjórnsýslu að viðkomandi svæði, ferðamálasamtök viðkomandi svæðis, útivistarsamtök og umhverfisverndarsamtök. Svæðisráð er ráðgefandi um málefni hvers þjóðgarðs og hefur yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði auk verkefna sem tengjast rekstri. Stjórnsýslueining væri starfandi fyrir hvern þjóðgarð.

##### **Stefnumótun og stjórnsýsla**



Unnin væri stjórnunar- og verndaráætlun fyrir hvern þjóðgarð, með mismunandi áherslum eftir svæðum. Leyfisveitingar væru á hendi hvers þjóðgarðs. Sveitarstjórnir eru bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana.



Mynd 14 Sviðsmynd 2. Þjóðgarðar stofnaðir um friðlýst svæði og jökla með möguleikum á stækkun í samræmi við opinbera stefnumótun um verndun og nýtingu lands, s.s. náttúruminjasrá, mat á verndargildi vistgerða og greiningu og mat á verndargildi víðerna.

## Áskoranir og tækifæri:

### Náttúruvernd

- Sviðsmyndin eykur verndarstig jökla, sem einnig eru flokkaðir sem víðerni en hefur lítil áhrif á vernd víðerna að öðru leyti. Hún hefur lítil bein áhrif á vernd lífríkis eða líffræðilega fjölbreytni. Vernd þeirra jarðminja og jarðfræðiheilda sem tengjast jöklunum ætti að verða betur tryggð.
- Skoða þarf afmörkun jaðarsvæða jöklanna sem eru í sumum tilvikum eignarlönd.
- Sviðsmyndin getur leitt af sér frekara uppbrot miðhálandisins í smærri einingar (fragmentation) í ljósi þess að hún viðheldur möguleika á uppbyggingu orkumannvirkja á milli jökla og á víðernum, s.s. háspennulína og miðlunarlóna. Vernd víðerna yrði því einnig síður tryggð.
- Tækifæri sviðsmyndarinnar tengjast stækkun þjóðgarða vegna nýrra friðlýsinga í samræmi við náttúruminjasrá og með skilgreiningu víðerna.
- Mögulega geta tækifæri legið í þróun löggjafar um þjóðlendur sem myndi styrkja verndun miðhálandisins.

- Sviðsmyndin getur falið í sér áskorun sem felst í misræmi í stjórn nýtingar í þjóðgörðunum fjórum.

#### **Hefðbundin nýting (búfjárbætt og veiði)**

- Sviðsmyndin felur í sér litlar sem engar breytingar á hefðbundnum nytjum.
- Sviðsmyndin getur falið í sér tækifæri í markaðssetningu vegna sérstöðu, t.d. afurða sem eru framleiddar innan hvers þjóðgarðs.

#### **Orkunýting og -flutningar**

- Sviðsmyndin felur í sér að nýting orkuauðlinda fylgi stefnumörkun rammaáætlunar og kerfisáætlunar Landsnets innan miðhálandisins. Hvort tveggja hefur sýnt sig að vera talsverð áskorun en jafnframt tækifæri til stefnumörkunar.
- Skilgreining jaðarsvæða út frá jöklunum gæti haft áhrif á nýjar virkjunarhugmyndir.

#### **Útivist**

- Verði viðkvæm svæði fyrir raski vegna fjölgunar ferðamanna (innlendra og erlendra) gæti það haft í för með sér aðgangsstýringu á umræddum svæðum til að koma í veg fyrir hnignun náttúru svæðisins. Sviðsmynd með fjóra þjóðgarða getur haft í för með sér hátt flækjustig og ósamræmi í þjónustu fyrir þá sem hennar vilja njóta. Að sama skapi gætu verið minni líkur á að hægt sé að mynda breiða sátt um mismunandi aðgengi, heldur en ef slík stefnumótun er unnin fyrir allt hálandið undir einni stjórnsýslueiningu.

#### **Ferðapjónusta**

- Sviðsmyndin er líkleg til að hafa í för með sér aukið aðhald fyrir starfsemi ferðapjónustu innan þjóðgarða, s.s. varðandi leyfisveitingar, gjaldtöku og aðgangsstýringar á viðkvæmum svæðum.
- Sviðsmyndin felur í sér tækifæri til að auka öryggi og gæði þjónustu með úthlutun réttinda/leyfa en jafnframt er áskorun að tryggja öryggi ferðamanna.
- Sviðsmyndin tryggir ekki að stýring ferðamanna og skipulagning ferðamannastaða yrði samhæfð fyrir hálandið í heild sinni, nema til kæmi samstarf milli þjóðgarðanna. Því yrði ekki tryggt að mótaðar yrðu reglur fyrir öll svæði hálandisins í einu, t.d. hvað varðar eðli og umfang gístaðstöðu, samgöngur, útlit og umfang bygginga og samgöngumannvirkja o.s.frv.
- Tækifæri geta legið í sérstöðu hvers þjóðgarðs varðandi markaðssetningu en hún getur jafnframt verið ómarkvissari vegna margra eininga.
- Ferðapjónustuaðilar munu áfram þurfa að eiga samskipti við margar stjórnsýslueiningar.

#### **Samgöngur, mannvirki og þjónusta**

- Sviðsmyndin er ólíkleg til að hafa áhrif á þróun samgöngukerfis á miðhálandinu.
- Þróun uppbyggingar yrði eftir áherslum hvers þjóðgarðs og utan þeirra eftir áherslum hvers sveitarfélags, samgönguáætlunar og landsskipulagsstefnu. Það getur falið í sér tækifæri og áskoranir.
- Tækifæri geta legið í atvinnuþróun og þjónustu í tengslum við hvern þjóðgarð.

#### **Stefnumótun og stjórnsýsla**

- Stefnumótun yrði unnin fyrir hvern þjóðgarð af viðkomandi svæðisráði og stjórn sem er áskorun sé horft til miðhálandisins í heild.

- Stjórnunar- og verndaráætlun hvers þjóðgarðs setur viðmið varðandi leyfisveitingar.
- Samræming stjórnáætlunar milli þjóðgarða gæti verið áskorun en tækifæri geta legið í samstarfi milli þjóðgarða á ýmsum sviðum.
- Tækifæri gætu legið í löggjöf fyrir hvern þjóðgarð eða þróun heildstæðrar rammalöggjafar fyrir þjóðgarða.
- Hver þjóðgarður yrði með sérstöðu sem getur aukið „eignarhald“ íbúa í héraði í verkefninu.
- Sveitarfélög geta haft ávinning af atvinnuþróun tengdri þjóðgöörðum.
- Tækifæri gætu legið í betra skipulagi og utunumhaldi á núverandi friðlýstum svæðum.

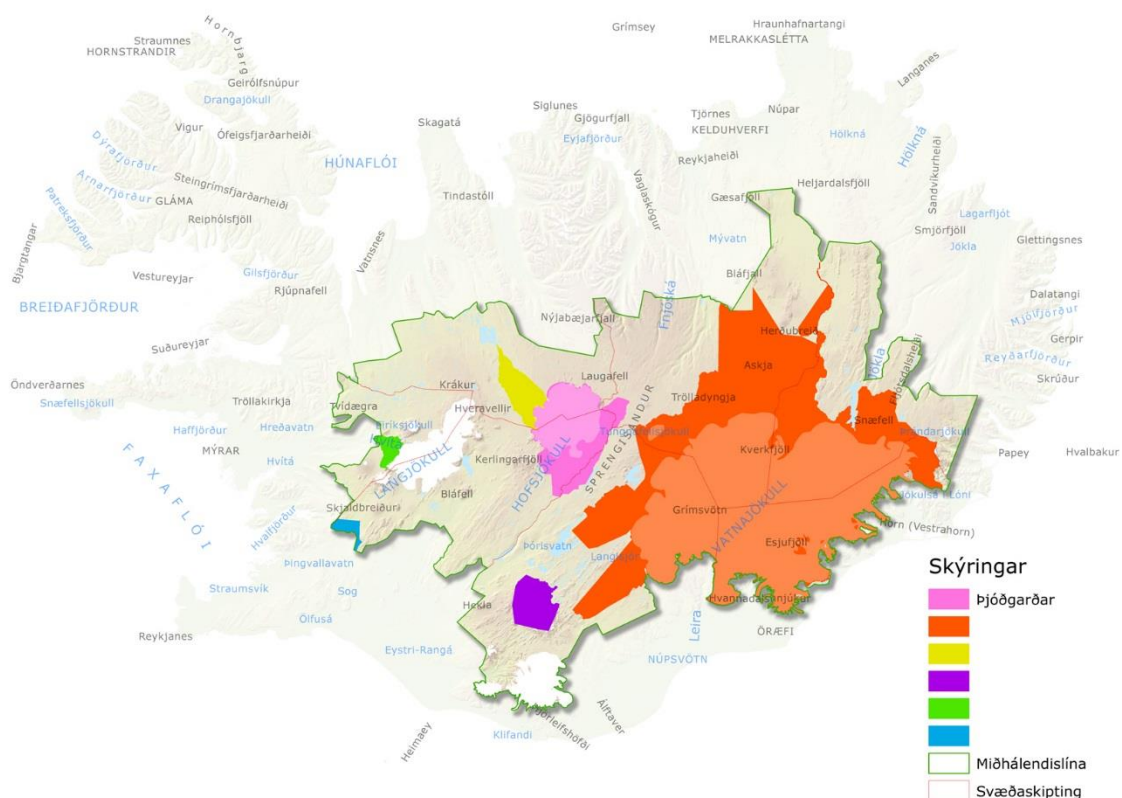
### 7.4.3. Sviðsmynd 3: Stofnaðir þjóðgarðar á miðhálandinu á núverandi friðlýstum svæðum

#### Afmörkun

Verndarsvæði þjóðgarðanna afmarkast af friðlýstum svæðum innan miðhálandisins (Mynd 15). Miðað er við að þau sveitarfélög sem eiga stjórnáætlunarmörk að eða innan þjóðgarðs komi að stjórnun og stefnumótun. Afmörkun hvers þjóðgarðs getur breyst í samræmi við stefnumótun, s.s. náttúruminjaskrá, rammaáætlun og verndun víðerna.

#### Verndarflokkar

Friðlýst náttúruverndarsvæði mynda nokkurs konar kjarna hvers þjóðgarðs. Þau má tengja öðrum verndarsvæðum, s.s. hverfisvernd.



Mynd 15 Sviðsmynd 3: Hún felur í sér að stofnaðir yrðu þjóðgarðar utan um núverandi friðlýst svæði, hver með sín sérkenni. Þjóðgarðarnir hefðu hver sitt svæðisráð sem hefði umsjón með stefnumótun og skipulagi. Landsvæði hvers þjóðgarðs myndi síðan breytast m.a. með hliðsjón af náttúruminjaskrá, rammaáætlun og annarri stefnumótun.

### **Stjórnskipulag**

Svæðisráð eru samsett með svipuðum hætti og í Vatnajökulsþjóðgarði, þ.e. þrír fulltrúar hlutaðeigandi sveitarfélaga, ferðamálasamtök viðkomandi svæðis, útivistarsamtök og umhverfisverndarsamtök. Svæðisráð er ráðgefandi um málefni hvers þjóðgarðs og hefur yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði auk verkefna sem tengd eru rekstri.

Stjórnsýsla hvers þjóðgarðs væri á hendi sjálfstæðrar stjórnsýslueiningar. Hlutverk hennar er stefnumótandi, gerð stjórnunar- og verndaráætlunar, rekstraráætlanir, samræming, eftirlit, leyfisveitingar, gerð atvinnu- og byggðastefnu (*partnership plans*).

### **Stefnumótun og stjórnsýsla**

Unnin væri stjórnunar- og verndaráætlun fyrir hvern þjóðgarð, með mismunandi áherslum eftir svæðum. Leyfisveitingar væru á hendi hvers þjóðgarðs.

### **Áskoranir og tækifæri:**

#### **Náttúruvernd**

- Sviðsmyndin felur í sér sömu áskoranir og tækifæri og sviðsmynd 2 nema að hún felur ekki í sér aukna vernd jökla.

#### **Hefðbundin nýting (búfjárbætt og veiði)**

- Sviðsmyndin felur í sér sömu áskoranir og tækifæri og sviðsmynd 2

#### **Orkunýting og -flutningar**

- Sviðsmyndin felur í sér sömu áskoranir og tækifæri og sviðsmynd 2 nema að hún felur ekki í sér skilgreiningu jaðarsvæða út frá jöklum og hefur því ekki áhrif á nýjar virkjanahugmyndir.

#### **Útivist**

- Sviðsmyndin felur í sér sömu áskoranir og tækifæri og sviðsmynd 2 nema að því leyti að engin breyting verður á stjórnun aðgengis á jöklum, sem getur falið í sér tækifæri og áskoranir fyrir útivist.

#### **Ferðþjónusta**

- Sviðsmyndin felur í sér sömu áskoranir og tækifæri og sviðsmynd 2 nema að því leyti að engin breyting verður á stjórnun aðgengis á jöklum, sem getur falið í sér tækifæri og áskoranir fyrir ferðþjónustu.

#### **Samgöngur, mannvirki og þjónusta**

- Sviðsmyndin felur í sér sömu áskoranir og tækifæri og sviðsmynd 2

#### **Stefnumótun og stjórnsýsla**

- Sviðsmyndin felur í sér sömu áskoranir og tækifæri og sviðsmynd 2 en hefur í för með sér flóknari stjórnsýslu þar sem þjóðgarðar eru enn fleiri.

#### **7.4.4. Sviðsmynd 4: Óbreytt staða verndunar**

##### **Afmörkun**

Verndarsvæði innan miðhálandis afmarkast af núverandi friðlýstum svæðum (Mynd 16). Breytingar á verndun byggjast á samþykktari stefnumótun, s.s. náttúruinjasrá og rammaáætlun.

## Verndarflokkar

Verndarskilmálar fyrir friðlýst náttúruverndarsvæði skilgreina verndarflokk hvers og eins.

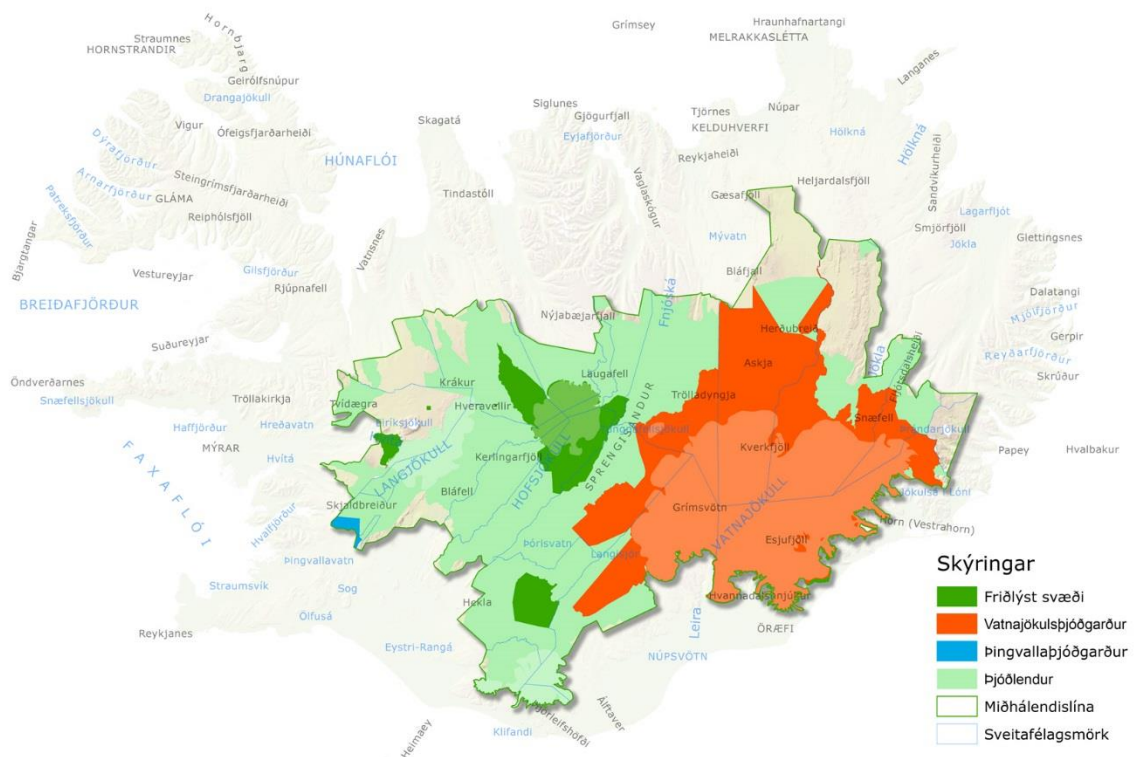
## Stjórnskipulag

Umsjón friðlýstra svæða er í höndum tveggja þjóðgarða auk Umhverfisstofnunar. Utan þeirra er stjórnun nýtingar á hendi sveitarfélaga og forsætisráðuneytis.

## Stefnumótun og stjórnsýsla

Umhverfisstofnun vinnur stjórnunar- og verndaráætlun fyrir ákveðin friðlýst svæði utan þjóðgarðanna tveggja. Ekki eru ákvæði um að vinna stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Þingvallarþjóðgarð en á vegum þjóðgarðsins er nú unnið að endurskoðun stefnu fyrir hann. Unnin er stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð.

Leyfisveitingar eru á hendi hvers þjóðgarðs, Umhverfisstofnunar, forsætisráðuneytis og sveitarfélaga til nýtingar auðlinda á þjóðlendum. Stefnumótun utan friðlýstra svæða byggir á landsskipulagsstefnu og skipulagsáætlunum sveitarfélaga.



Mynd 16 Sviðsmynd 4. Óbreytt fyrirkomulag.

## Áskoranir og tækifæri:

### Náttúruvernd

- Sviðsmyndin felur ekki í sér forsendur fyrir heildstæðri verndun miðhálandisins, hún tryggir ekki vernd víðerna og hefur ekki áhrif á vernd lífríkis eða líffræðilega fjölbreytni eða vernd jarðminja og jarðfræðiheilda.

- Sviðsmyndin heldur opnum þeim möguleika að byggja upp fleiri orkumannvirki og háspennulínur á miðhálandinu.
- Tækifæri tengjast friðlýsingum í samræmi við náttúruminjasrá og með skilgreiningu víðerna.

#### **Hefðbundin nýting (búfjárbætur og veiði)**

- Engin breyting á hefðbundnum nytjum en áfram er áskorun að tryggja sjálfbæra nýtingu.
- Tækifæri geta falið í markaðssetningu vegna sérstöðu en ekki umfram það sem nú er.

#### **Orkunýting og -flutningar**

- Nýting orkuaútlinda fylgir stefnumörkun rammaáætlunar og kerfisáætlunar Landsnets innan miðhálandisins.

#### **Útivist**

- Verði viðkvæm svæði fyrir raski vegna fjölgunar ferðamanna (innlendra og erlendra) gæti það haft í för með sér aðgangsstýringu á umræddum svæðum til að koma í veg fyrir hnignun náttúru svæðisins. Margar stjórnunareiningar, samskipti við marga aðila og ósamræmi í þjónustu.
- Meiri líkur eru á uppbyggingu mannvirkja sem hefur áhrif á tækifæri til útivistar.

#### **Ferðaþjónusta**

- Uppbygging ferðaþjónustu heldur áfram að þróast að mestu á eigin forsendum.
- Áskorun að hafa samskipti við marga aðila varðandi leyfisveitingar o.fl.
- Áfram áskorun að tryggja öryggi ferðamanna.

#### **Samgöngur, mannvirki og þjónusta**

- Þróun uppbyggingar er eftir áherslum hvers sveitarfélags, samgönguáætlunar og landsskipulagsstefnu.
- Áskorun að uppbygging þjónustu sé í samræmi við stefnumótun fyrir miðhálandið og skerði ekki náttúruupplifun.

#### **Stefnumótun og stjórnsýsla**

- Margir aðilar fara með stjórnsýslu innan miðhálandisins, þjóðgarðar, Umhverfisstofnun, forsætisráðuneyti og sveitarfélög.
- Áskorun að samræma stefnumótun þ.e. landsskipulagsstefnu og skipulagsáætlanir sveitarfélaga en tækifæri til að þróa löggjöf til aukinnar samræmingar, s.s. varðandi þjóðlendur.

### **7.5. Samantekt sviðsmynda**

Sviðsmyndagreining dregur fram ýmis atriði sem verður unnið með við frekari ákvörðun um framhald þessa verkefnis. Hér hefur verið fjallað um verndun og sjálfbæra nýtingu náttúru miðhálandisins, hvernig tekist er á við áskoranir sem því fylgja og hvernig tækifærin, sem felast í nýtingu þessa landsvæðis, verða best nýtt. Ekki hefur verið lokið við kortlagningu víðerna en unnið er að því af hálfu Skipulagsstofnunar að þróa aðferðir til að kortleggja staðsetningu, stærð og mörk víðerna á Íslandi í samræmi við náttúruverndarlög. Af þessum sökum tekur umfjöllun um sviðsmyndirnar ekki tillit til þessa mikilvæga þáttar með beinum hætti. Sviðsmyndir gætu tekið breytingum þegar þessari vinnu er lokið.

Í umfjöllun hér á eftir er horft til fyrirliggjandi markmiða, sbr. kafli I, og lagt mat á hvernig sviðsmyndirnar vinna að þeim.

### **7.5.1. Náttúruvernd**

Sviðsmynd 1 fellur vel að markmiði um verndun víðerna, landslagsheilda, jarðminja, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmætra menningarminja. Í öðrum sviðsmyndum byggir verndun á sömu sjónarmiðum. Vernduð svæði eru afmarkaðri en jafnframt er möguleiki á stækkun þeirra og þjóðgarða. Sú stækkun yrði gerð á grundvelli stefnumótunar um vernd og nýtingu lands. Að öðru leyti byggir framfylgd verndunar á grundvelli landsskipulagsstefnu, skipulagsáætlunum og áætlunum fyrir einstaka geira. Leyfisveitingar til mannvirkjagerðar innan miðhálandisins eru á hendi margra aðila en sé stefna skýr varðandi viðmið um uppbyggingu er hægt að stuðla að því að ný mannvirki raski ekki eða rýri verndargildi óbyggðra víðerna.

Náttúruverndarlög og framfylgd þeirra stuðlar einnig að ofangreindu verndarmarkmiði. Ekki hefur þó enn reynt á hvernig t.d. viðmið um skilgreiningu víðerna og ný náttúruminjaskrá tryggja þetta verndarmarkmið.

Umferðarréttur almennings hefur hingað til verið óskertur en samkvæmt bráðabirgðaákvæði náttúruverndarlaga ber ráðherra að láta vinna frumvarp er taki til stýringar á ferðaþjónustunni með hliðsjón af reglum um almannarétt og á grundvelli náttúruverndar og nauðsynlegrar auðlindastýringar sem nýting ferðaþjónustunnar á náttúrunni hefur óhjákvæmilega í för með sér. Gert er ráð fyrir að frumvarp þess efnis verði lagt fram á 148. löggjafarþingi.

### **7.5.2. Hefðbundin nýting (búfjárbætt og veiði)**

Allar sviðsmyndir draga fram að það er viðvarandi áskorun að tryggja sjálfbæra hefðbundna nýtingu sem byggir á óbeinum eignarrétti. Bændur og aðrir vinna að uppgræðslu og landbótum á sumum þessara svæða, í mörgum tilvikum í samræmi við landbótaáætlanir sem vinna þarf þar sem ástand beitilands uppfyllir ekki viðmið í reglugerð um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Engin sviðsmynd felur í sér að þessum óbeina eignarrétti sé ógnað og reynslan af hefðbundinni nýtingu innan Vatnajökulsþjóðgarðs sýnir að umræða um beitarnýtingu hefur ekki verið hávær eða leitt til teljandi ágreinings. Hins vegar er líklegt að sviðsmynd 1 kalli á að hugað sé sérstaklega að því að tryggja góð samskipti þjóðgarðs og þeirra sem fara með nýtingarrétt innan hans.

Hvað varðar veiði sem telst til hefðbundinnar nýtingar þá liggur ekki fyrir hvert umfang hennar er eða heildstætt mat á sjálfbærni veiða en sé horft til Vatnajökulsþjóðgarðs þá er rétthöfum heimil sú nýting enda séu uppfyllt ákvæði þeirra laga sem fjalla um veiði, s.s. lög um lax- og silungsveiði og lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Innan miðhálandisins eru auk þess svæði þar sem veiðiréttarhafar hafa komið á skipulagi nýtingar, t.d. við nýtingu silungsveiði og eru nefnd dæmi um gott skipulag slíkrar nýtingar í Veiðivötnum á Landmannaafrétti. Þjóðgarður þarf að geta stutt slíkt skipulag sé það með sjálfbærum hætti og skilgreint í stjórnunar- og verndaráætlun.

### **7.5.3. Orkunýting og -flutningar**

Sviðsmyndir 2-4 fela að mestu í sér óbreytt ástand, þ.e. að stefnumörkun um orkunýtingu og -flutninga byggir á landsskipulagsstefnu, rammaáætlun, kerfisáætlun Landsnets og aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga. Það felur í sér að heildstæð verndun miðhálandisins er ekki tryggð en stefnan mótuð í þar að lútandi áætlunum.

Sviðsmynd 1 hefur í för með sér að nýjar virkjanir verða staðsettar utan miðhálandislínunnar. Einnig þarf núverandi orkunýting, t.d. með virkjunum í Þjórsá, að samrýmast verndarmarkmiðum Þjóðgarðs en víða um heim eru virkjanir staðsettar innan Þjóðgarða. Ólíklegt er að flutningur með nýjum háspennulínunum falli að verndarmarkmiðum miðhálandisþjóðgarðs samkvæmt sviðsmynd 1. Hins vegar er orkuflutningur með lagningu jarðstrengja, t.d. jafnstraumsstrengja, ekki útilokaður. Komi sviðsmynd 1 í veg fyrir að flutningskerfi raforku verði styrkt með flutningsleið yfir hálandið verður slík styrking flutningskerfis raforku líklegast staðsett í byggð með tilheyrandi áhrifum á umhverfið.

#### **7.5.4. Útivist**

Engin sviðsmynd takmarkar aðgengi almennings til að njóta útivistar á miðhálandinu. Hins vegar fela þær allar í sér að komið getur til aðgangsstýringar á viðkvæmum svæðum vegna fjölgunar ferðamanna, sem er í samræmi við markmið um að útivist hafi sjálfbærni að leiðarljósi.

Sviðsmynd 1 er líkleg til að bæta og samræma leiðbeiningar og fræðslu til þeirra sem stunda útivist á miðhálandinu. Þannig getur skapast samræmt viðmót hvar sem fólk ferðast um. Aðrar sviðsmyndir gætu falið í sér samræmingu með nánú samstarfi og samhæfingu milli Þjóðgarða.

#### **7.5.5. Ferðapjónusta**

Sviðsmyndir 2-4 byggja að mestu á núverandi stöðu og byggir uppbygging aðstöðu fyrir ferðamenn því einkum á stefnumörkun í landsskipulagsstefnu og aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga. Sé stefnan skýr ætti samræmis að vera gætt í slíkri uppbyggingu þó áherslur hvers sveitarfélags geti verið mismunandi.

Að nokkru leyti gildir það sama hér og varðandi útivist að sviðsmynd 1 er líkleg til að bæta og samræma leiðbeiningar og fræðslu til þeirra sem eru í ferðapjónustu á miðhálandinu.

Ekki er til heildstæð stefnumótun varðandi nýtingu miðhálandisins til ferðapjónustu og því getur hún þróast að mestu áfram á eigin forsendum miðað við óbreytt ástand þó svo að leyfisveitingar fyrir uppbyggingu fylgi viðmiðum landsskipulagsstefnu og séu á hendi sveitarfélaga og forsætisráðuneytis utan Þjóðgarða.

Samkvæmt lögum um Þjóðlendur þarf leyfi sveitarstjórnar til að nýta land og landsréttindi innan Þjóðlendu og sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs þarf jafnframt samþykki ráðherra. Sviðsmynd 1 myndi hafa í för með sér að Þjóðgarðurinn annaðist leyfisveitingar fyrir atvinnutengda starfsemi í Þjóðgarðinum með svipuðum hætti og nú gildir innan Vatnajökulsþjóðgarðs.

#### **7.5.6. Samgöngur, mannvirki og þjónusta**

Þróun samgöngukerfis gæti orðið mismunandi eftir sviðsmyndum en þarf í öllum tilvikum að hafa lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun. Mikið uppbyggðir heilsársvegir eru ekki líklegir til að vera í samræmi við þau markmið og þá síst í sviðsmynd 1. Kortlagning víðerna er mikilvægur grunnur til að byggja á varðandi þróun samgöngukerfis á miðhálandinu. Allar sviðsmyndir geta falið í sér betra aðgengi að hálandinu t.a.m. með malbikuðum vegum. Það gildir líka um Þjóðgarð sem nær yfir allt miðhálandið.

Uppbygging mannvirkja í dag þarf að fylgja markmiðum og viðmiðum landsskipulagsstefnu. Þau viðmið þurfa að vera sem skýrust svo síður komi til ágreinings um túlkun þeirra við mótun stefnu um uppbyggingu og má telja það veikleika í óbreyttu ástandi. Sviðsmynd 1 er líklegri en hinar til að leiða til samræmis í uppbyggingu mannvirkja innan miðhálandisins.



Skilgreining vegakerfis utan þjóðvega er samkvæmt náttúruverndarlögum og fara sveitarfélög með það verkefni utan þjóðgarða en innan Vatnajökulsþjóðgarðs eru vegir skilgreindir í stjórnunar- og verndaráætlun. Áherslur varðandi skilgreiningu vega geta verið mismunandi milli sveitarfélaga við óbreytt ástand.

Öryggi er á margan hátt nátengt samgöngum en í öllum sviðsmyndum er það áskorun að tryggja öryggi fólks sem á leið um miðhálandið.

#### **7.5.7. Stefnumótun og stjórnýsla**

Varðandi stefnumótun og stjórnýsly sker sviðsmynd 1 sig nokkuð frá hinum þar sem stefnumótun er unnin sameiginlega á mjög stóru svæði, þvert á mörk sveitarfélaga. Sviðsmyndir 2 og 3 taka til mun minni svæða og gera ekki sérstaklega ráð fyrir samtali á milli þjóðgarða. Úr því má vissulega bæta og þróa e.k. rammalöggjöf fyrir þjóðgarðana og stjórnskipulag þeirra. Í þessum þremur sviðsmyndum er horft til stjórnskipulags Vatnajökulsþjóðgarðs þannig að í öllum tilvikum fari svæðisráð með ríkt stefnumótunarhlutverk með gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir hvert svæði eða þjóðgarð.

Í sviðsmynd 1 er nauðsynlegt að tryggja áhrif heimamanna í stefnumótun á þessu víðfeðma svæði. Samkvæmt sviðsmyndinni eru svæðisráðin 7, sem hefðu þá nokkuð góða tengingu í hvert hérað en væri þeim fækkað mikið og hvert svæði stækkað til samræmis, myndi sú tenging minnka. Því felst áskorun en jafnframt tækifæri í að móta svæðisráðin á þann hátt að áhrif heimamanna í stefnumótun séu sem skilvirkust. Þetta er e.t.v. ekki eins mikil áskorun í sviðsmyndum 2 og 3 þar sem um smærri svæði er að ræða. Nái svæðin á milli landshluta eins og sviðsmynd 2 býður upp á gæti þessi samhæfing orðið erfiðari, án þess þó að fullyrða um það. Þannig gæti verið áskorun fyrir heimamenn á Norðurlandi, Vesturlandi og Suðurlandi að vinna sameiginlega stefnumótun fyrir Langjökulsþjóðgarð, t.d. að vinna að sameiginlegum hagsmunum varðandi uppbyggingu og þróun atvinnu- og byggðastefnu.

Stjórnýsla í núverandi stöðu (sviðsmynd 4) er flókin með aðkomu Vatnajökulsþjóðgarðs, Umhverfisstofnunar, forsætisráðuneytis og 21 sveitarfélags. Sviðsmyndir 2 og 3 einfalda þessu stöðu lítið þar sem stjórnýslueiningum fjölgar frá því sem nú er. Styrkja mætti stjórnýsly og framkvæmd með því að setja löggjöf fyrir þjóðgarðana. Eftir sem áður færu þjóðgarðar, forsætisráðuneyti og sveitarfélögin innan miðhálandisins með stjórnýsly innan svæðisins. Sviðsmynd 1 er helst til þess fallin að einfalda stjórnýsly þar sem einn þjóðgarður, með hugsanlegri þjóðgarðastofnun, myndi fara með stjórnýsluna sem byggir m.a. á stefnumótun svæðisráða.

## **8. Viðhorf sveitarfélaga til þjóðgarðs**

Nefndin taldi mikilvægt að kalla eftir sjónarmiðum frá fulltrúum sveitarfélaga sem liggja innan miðhálandisins til hugmynda um þjóðgarð á miðhálandinu. Settar voru fram fjórar sviðsmyndir til að skapa umræður um verndun miðhálandisins og framtíðarskipulag þess, sbr. kafli 7.4. Í því skyni voru haldnir fimm fundir með fulltrúum sveitarfélaga sem eiga land að miðhálandinu í júní, ágúst og september 2017. Fundirnir voru haldnir í Aratungu og á Hvolsvelli á Suðurlandi, í Dalsmynni á Norðvesturlandi, á Narfastöðum á Norðausturlandi og á Karlsstöðum á Austurlandi. Eftirtalin sveitarfélög fengu boð á fundina; Akrahreppur, Ásahreppur, Bláskógabyggð, Blönduósþær, Borgarbyggð, Djúpavogshreppur, Eyjafjarðarsveit, Flóahreppur, Fljótsdalshérað, Fljótsdalshreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hrunamannahreppur, Húnaþing vestra, Húnavatnshreppur, Mýrdalshreppur, Norðurþing, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Skeiða- og Gnúpverjahreppur,

Skaftárhreppur, Skútustaðahreppur, Sveitarfélagið Hornafjörður, Sveitarfélagið Skagafjörður og Þingeyjarsveit.

Á fundunum sátu auk fulltrúa viðkomandi sveitarfélaga, umhverfis- og auðlindaráðherra, formaður nefndarinnar og fulltrúar umhverfis- og auðlindaráðuneytis og sveitarfélaga í nefndinni ásamt fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Á fundunum komu fram ýmis sjónarmið varðandi mögulegar breytingar á verndun miðhálandisins og verða hér nefnd þau helstu en umræðupunkta má sjá í viðauka 1.

Friðlýsingar eru víða í undirbúningi og æskilegt er að sjá hvernig samstarf ríkis og sveitarfélaga gengur á þeim svæðum, m.a. varðandi fjármögnun. Víða er skortur á fjármunum til náttúruverndar og þyrfti t.d. að auka verulega landvörslu. Taka þarf góðan tíma í undirbúning þess að setja á fót þjóðgarð og vanda til verka.

Almannaréttur er túlkaður rúmt þannig að t.d. rekstraraðilar í ferðaþjónustu telja sér heimila för um lönd án leyfis eiganda þeirra.

Vatnajökulsþjóðgarður hefur þróast frá stofnun hvað varðar afmörkun. Sú leið væri því fær fyrir miðhálandisþjóðgarð. Eftir samþykkt stjórnunar- og verndaráætlunar Vatnajökulsþjóðgarðs hefur lítil umræða verið um beit innan þjóðgarðsins. Tryggja verður að óbeinn eignaréttur sem felst í veiði og búfjárbreit innan miðhálandisins sé tryggður þó stofnaður verði þjóðgarður.

Þjóðgarður má ekki koma í veg fyrir orkuflutning sem er nauðsynlegur fyrir atvinnustarfsemi og þróun byggðar. Því er mikilvægt að horft sé til flokkunar (IUCN) við stofnun þjóðgarðs þar sem svæðið í heild er flokkað niður í minni svæði þar sem mismunandi reglur geta gilt um framkvæmdir á ákveðnum stöðum, til að mynda nýjar virkjanir, hvort sem það er til að beisla jarðhita, vind eða vatnsföll sem og nýtingu jarðefna.

Mikil orka og tími hafa farið í að fjármagna gestastofur fyrir Vatnajökulsþjóðgarð á grundvelli laga sem um hann gilda. Slíkt getur komið niður á annarri nauðsynlegri uppbyggingu innan þjóðgarðs.

Innan þjóðgarðs sem tekur til alls miðhálandisins verður að vera hægt að þróa samgöngukerfi þannig að samgöngur verði greiðar. Slíkar framkvæmdir þarf að fjármagna og gera verður ráð fyrir því frá upphafi.

Móta þarf heildarstefnu fyrir miðhálandið til langs tíma sem samstaða er um. Margt hefur áhrif þar á, s.s. landnotkun og stefna fyrir þjóðlendur, samspil skipulagsáætlana sveitarfélaga og annarra áætlana og fjármögnun þess sem gert er. Verði valið að stofna þjóðgarð þarf traust að ríkja í samskiptum ríkis og sveitarfélaga og við hagsmunaaðila. Heimamenn þurfa að hafa áhrif á stefnumótun og stjórnun þjóðgarða og leggja þarf áherslu á að ná bæði markmiðum jákvæðrar byggðapróunar og verndunar. Svæðisráð eru góð tenging í heimabyggð en þau mega þó ekki vera of mörg og fulltrúar í þeim eiga ekki að vinna í sjálfboðavinnu. Mikilvægt er að kerfið verði ekki of þungt í vöfum og því þarf að tryggja góð tengsl og samráð milli svæðisráða, stjórnar þjóðgarðsins og sveitarstjórna. Æskilegt er að samhæfa stjórnsýslu þjóðgarða, t.d. með nýrri þjóðgarðastofnun.

Þjóðgarður má ekki vera of háður sértekjum. Það þarf að tryggja ákveðinn rekstrargrunn og þjónustu innan þjóðgarðsins sem og stofnkostnað.

Æskilegt væri að greina betur hvaða áhrif þjóðgarðar hafa á nærsamfélög og hvernig þeir hafa áhrif á skipulagsgerð sveitarfélaga.

## 9. Fjármögnun við stofnun þjóðgarðs

### 9.1. Fjármunir til reksturs Vatnajökulspjóðgarðs og annarra friðlýstra svæða á miðhálandinu.

Stofnun og rekstri þjóðgarðs, sem hefur það hlutverk að auka verndun og tryggja sjálfbæra nýtingu, fylgir kostnaður. Þar kemur til stofnkostnaður vegna t.d. gestastofa, þjónustumannvirkja á áningarstöðum og innviða til verndar náttúru- og menningarminjum. Rekstrarkostnaður felst m.a. í landvörslu og kostnaði vegna innviða.

Í töflu hér að neðan gefur að líta fjárveitingar til reksturs og framkvæmda hjá Vatnajökulspjóðgarði sem veittar hafa verið í fjárlögum og fjárukalögum, samantekið á viðkomandi ári. Fjárukalög fyrir árið 2017 hafa ekki verið afgreidd á Alþingi og því eru þær fjárhæðir settar fram með fyrirvara. Í stofnkostnaði Vatnajökulspjóðgarðs felast m.a. fjárveitingar til þjóðgarðsmiðstöðvar á Kirkjubæjarklaustri. Samtals eru 275 m.kr. vegna þeirrar framkvæmdar í stofnkostnaðartölum árána 2016 og 2017. Til viðbótar því er gert ráð fyrir 175 m.kr. fjárveitingu í fjárlögum fyrir árið 2018 en heildarkostnaður var upphaflega áætlaður 450 m.kr.

Samanlagðar fjárveitingar í fjárlögum og fjárukalögum				
Ár	Almennur rekstur	Stofn-kostnaður	Sértekjur	Samtals
2010	266,8	214,8	-96,4	385,2
2011	305,8	149,8	-107,6	348,0
2012	346,1	259,8	-113,3	492,6
2013	400,4	189,5	-132,3	457,6
2014	428,6	105,9	-136,9	397,6
2015	554,4	127,7	-235,4	446,7
2016	612,5	192,5	-253,9	551,1
2017*	614,4	317,5	-265,4	666,5

\*Fjárukalög vegna ársins 2017 hafa ekki verið afgreidd.

Þess má geta að Umhverfisstofnun hefur kostnað af verkefnum sínum í tengslum við friðlýst svæði á miðhálandinu. Þar er fyrst og fremst um að ræða kostnað við landvörslu auk kostnaðar vegna friðlýsinga og gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði. Kostnaður Umhverfisstofnunarinnar við landvörslu á svæðinu er áætlaður rúmlega 55 m.kr. á árinu 2017.

### 9.2. Umfang og fjármögnun innviða

Auk þeirra fjárveitinga sem Vatnajökulspjóðgarður hefur fengið og gerð er grein fyrir í kafla 9.1 hefur hann fengið styrki úr Framkvæmdasjóði ferðamannaáá á síðustu árum en í töflu hér að neðan er yfirlit um styrki sem stofnunin hefur fengið ásamt upplýsingum um heildarúthlutun úr sjóðnum frá því að honum var komið á fót. Gerð var krafa um móttframlag í tengslum við almennar úthlutanir úr sjóðnum fram til ársins 2017. Reglugerð um sjóðinn var breytt í september 2017 og veitir nú sjóðurinn

eingöngu styrki til sveitarfélaga og einkaaðila en ekki til ríkisaðila. Ríkisaðilar geta á grundvelli laga nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum sótt um styrki til þeirrar áætlunar en í frumvarpi til fjárlaga 2018 eru 400 m.kr. sem tilheyra þessari áætlun. Fyrir liggja tillögur að 95 verkefnum á yfir 50 svæðum eða stöðum innan miðhálandisins frá umsjónaraðilum svæða sem falla innan áætlunarinnar. Samkvæmt þeim tillögum er stofnkostnaður vegna þessara innviða um 2,5 ma.kr., sem getur fallið til á nokkrum árum. Þessum tillögum á eftir að forgangsraða en þær sýna að þörf á frekari innviðum til verndunar náttúru- og menningarminja er til staðar.

	Vatnajökuls- þjóðgarður	Heildar- úthlutun
Úthlutun febrúar 2012	0,0	75,0
Úthlutun janúar 2013	0,0	150,0
Úthlutun mars 2013 - þjóðgarðar	51,8	146,8
Úthlutun apríl 2013	3,0	278,8
Úthlutun apríl 2014	46,1	244,5
Aukaúthlutun maí 2014	79,3	380,0
Úthlutun febrúar 2015	28,7	175,7
Aukaúthlutun maí 2015	160,0	850,0
Úthlutun í mars 2016	97,5	595,7
Úthlutun í mars 2017	30,0	609,9
<b>Samtals</b>	<b>496,3</b>	<b>3506,4</b>

Hér að framan eru settar fram upplýsingar um fjárveitingar sem Vatnajökulsþjóðgarður hefur fengið til reksturs á árunum 2010 – 2017. Þær upplýsingar ásamt upplýsingum um kostnað vegna landvörslu Umhverfisstofnunar á svæðinu geta gefið ákveðna mynd af því hver kostnaður kunnir að verða við að reka þjóðgarð á miðhálandinu sem tæki til u.þ.b. þrefalt stærra svæðis en Vatnajökulsþjóðgarður er í dag. Þegar fyrir liggur útfærð tillaga um þjóðgarð á miðhálandinu þarf að gera nánari kostnaðargreiningu á þeirri tillögu til að hægt sé að leggja fjárhagslegt mat á stofn- og rekstrarkostnað sem slík tillaga fæli í sér.

Ef settar verða fram tillögur um þjóðgarð á miðhálandinu, þarf að gera ráð fyrir með hvaða hætti eigi að fjármagna slíkar tillögur, bæði hvað varðar sértekjur og fjármögnun úr ríkissjóði. Tryggja þarf fjármögnun stofnkostnaðar og reksturs til langs tíma. Þá er þörf á að setja fram samræmda atvinnustefnu fyrir þjóðgarð og skýrar reglur um heimild til gjaldtöku í samráði við hagsmunaaðila.

### 9.3. Styrking stofnanakerfis

Í kjölfar fjölgunar ferðamanna og aukins álags á helstu náttúruperlur landsins hefur verið rætt um nauðsyn þess að vernda þessi svæði betur gegn ágangi ferðamanna og ráðast í frekari uppbyggingu. Þá hefur einnig verið bent á nauðsyn aukinnar samþættingar og meiri stuðnings við sambærileg verkefni sem unnin eru í dag innan þjóðgarða, þ.e. þjóðgarðsins á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsins Snæfellsjökuls.

Í skýrslu Bjarna Snæbjarnar Jónssonar ráðgjafa frá 3. júlí 2017 sem unnin var að beiðni umhverfis- og auðlindaráðherra eru settar fram hugmyndir og tillögur um fyrirkomulag og uppbyggingu stofnunar sem myndi annast málefni þjóðgarða og friðlýstra svæða í heild sinni, hér nefnd þjóðgarðastofnun. Í kjölfarið skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp í ágúst 2017 sem fengið var það verkefni að

vinna að gerð lagafrumvarps um Þjóðgarðastofnun sem ætlað væri að taka við verkefnum Vatnajökulsþjóðgarðs, Þjóðgarðsins á Þingvöllum, Þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og tiltekinna verkefna á sviði náttúruverndar sem nú heyra undir Umhverfisstofnun. Markmiðið með slíkri stofnun væri m.a. að efla og styrkja sameiginlega starfsemi og stoðþjónustu þjóðgarða og friðlýstra svæða. Starfshópnum er ætlað að skila tillögum sínum í nóvember 2017.

Í skýrslu þessari hefur framtíðarskipan miðhálandisins verið til skoðunar og settar hafa verið upp sviðsmyndir um þjóðgarð/þjóðgarða á því svæði eða um óbreytta stöðu, sbr. kafli 7.4. Slíkar hugmyndir kalla á að farið sé vel yfir með hvaða hætti skipulag, stjórnun og rekstur miðhálandisins eigi að vera til framtíðar. Þar þarf að m.a. að greina hvernig best sé að haga starfsemi þeirra stofnana ráðuneytisins sem fara með verkefni á þessu sviði þannig að þær veiti sem bestan stuðning við þjóðgarð á miðhálandinu.

Með þjóðgarðastofnun er ætlunin að um sé að ræða starfsemi sem sérhæfir sig í stjórnun og rekstri þjóðgarða og friðlýstra svæða með áherslu á samspil verndunar og sjálfbærrar nýtingar. Byggja þyrfti upp kjarnastarfsemi sem hefur getu til að fylgja eftir þróun til framtíðar, aukinni áherslu á vernd samhliða sjálfbærri nýtingu sem rúmast getur innan verndarsvæða, svo sem sjálfbærrar beitir, veiða, orkunýtingar, útivistar og ferðaþjónustu auk þróunar í uppbyggingu innviða eins og samgangna. Markmið með slíkum breytingum geta verið eftirfarandi:

- Einföldun og skilvirkni þar sem allar einingar stofnunarinnar hafa skýrt hlutverk og ábyrgð og áhersla er á þá þætti er snúa að umsjón og rekstri viðkomandi svæða, s.s. uppbyggingu innviða, vernd og eftirliti, fjármögnun og öryggismálum.
- Sameiginleg ásýnd og merkingar svæða með samstæðri kynningu og samskiptum út á við.
- Yfirsýn á einum stað og að skapa breiðan vettvang til heildstæðrar stefnumótunar til lengri tíma.
- Nýta samlegð í rekstri, þekkingu, aðföngum og framkvæmdum til þess að nýta fjármuni með sem hagkvæmasta hætti.

Komi til þess að þær hugmyndir, sem lýst eru í skýrslu þessari um frekari verndun á miðhálandi Íslands, nái fram að ganga kallar það án efa á að styrkja þurfi þær stofnanir sem hafa lögbundið hlutverk á þessu sviði.

## Viðauki 1. Umræðupunktur af fundum með sveitarstjórnunum um miðhálandisþjóðgarð

### Náttúruvernd

- Ýmsar friðlýsingar eru í undirbúningi og ferli og æskilegt að skoða hvernig samstarf ríkis og sveitarfélaga hefur verið varðandi þau svæði.
- Taka þarf góðan tíma í að undirbúa stofnun þjóðgarðs.
- Mörgum friðlýstum svæðum er í dag lítið sinnt.
- Afmörkun Vatnajökulsþjóðgarðs hefur þróast frá stofnun hans.
- Fjármagn hefur sniðið verndun hingað til mjög þröngan stakk og auka þarf verulega landvörslu.
- Forgangsröðun í samfélaginu er með þeim hætti að náttúruvernd og landvarsla er ekki ofarlega þegar kemur að fjármagni.
- Vantar faghlutann inn í stjórnun Vatnajökulsþjóðgarðs í dag og starfsfólk.
- Hvað verður um grenjavinnslu?
- Ekki má reka öfgastefnu í þjóðgördum.
- Á þjóðgarðurinn að fara á skrá UNESCO í framtíðinni?
- Það er nauðsynlegt að bæta við tilteknum friðlýstum svæðum í þjóðgarð, t.d. Friðlandi að Fjallabaki.

### Hefðbundin nýting

- Mikilvægt að óbeinn eignarréttur, sem felst í veiði og búfjárbætur, sé tryggður.
- Eftir samþykkt stjórnunar- og verndaráætlunar Vatnajökulsþjóðgarðs hefur lítil umræða verið um beit innan þjóðgarðsins. Þ.e.a.s. tortryggni varðandi skerðingu á beit hefur horfið því þjóðgarðurinn hefur ekki haft áhrif á beit.
- Hvernig kemur þjóðgarður í veg fyrir ofbeit og hvaða tækifæri eru í framleiðslu innan þjóðgarðs?
- Getur þjóðgarður nýst til að minnka beitarsvæði / gera beitarstjórn markvissari?
- Líklega eru Veiðivötn best verndaða svæðið en þar er rekið veiðifélag af bændum. Sá rekstur er algjörlega til fyrirmyndar.
- Þegar Vatnajökulsþjóðgarður var stækkaður höfðu menn áhyggjur af því en í stefnu þjóðgarðsins stóð alltaf til að styðja við atvinnu í heimabyggð.
- Gengið hefur vel að starfa með þjóðgarðsverði og landvörðum og Landgræðslunni. Menn eru almennt sáttir og allt önnur umgengni á svæðinu t.d. í Eldgjá og Laka nú en var áður.
- Getur tryggt réttindi bænda með því að stofna þjóðgarð.

### Orkunýting og flutningar

- Skoða þarf samræmi áætlunar um aukna verndun og flutning raforku og samgöngur. Tryggja verður viðunandi orkuflutning og -öryggi.
- Annaðhvort þarf að vera mögulegt að virkja til raforkuframleiðslu í byggð eða á miðhálandinu. Það er pólitísk ákvörðun.
- Hvernig á að fara með núverandi orkumannvirki s.s. við Þjórsá?

- Virkjanaáform ógna svæðum utan Vatnajökulsþjóðgarðs, kallað smávirkjanir. Brýnt að ná þessum svæðum inn í þjóðgarð.
- Athuga hvernig farið er með hugmyndir um vindorku.

### Ferðapjónusta

- Læra þarf af reynslu af Vatnajökulsþjóðgarði. Enn þá er verið að ræða uppbyggingu gestastofa á ákveðnu svæði á grundvelli laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Ekki æskilegt að hafa uppbyggingu gestastofa þannig.

### Samgöngur, mannvirki og þjónusta

- Ef ekki á að loka aðgengi – á þá ekki að vera hægt að byggja upp góðan malbikaðan veg?
- Þarf að muna eftir innviðum innan þjóðgarðs. Þjóðgarður þarf að fá fjármögnun til að koma sínum vegamálum í lag, burtséð frá Kili og Sprengisandi.
- Innviðaupbygging skiptir gríðarlegu máli og ríkið þarf að koma að því í upphafi þegar verið er að koma þjóðgarði á fót. Ferðamaðurinn skilar það miklu og því þarf að byggja upp innviði og það þarf fjármagn í byrjun.

### Stefnumótun og stjórnsýsla

- Unnið er að endurskoðun aðalskipulags á svæðum sem liggja innan miðhálandis og reynir þá á framfylgd landsskipulagsstefnu.
- Mikilvægt er að tryggja þátttöku sveitarfélaga við að koma á fót þjóðgarði.
- Tryggja þarf fasta tekjustofna vegna þjóðgarðs á miðhálandinu.
- Mikilvægt að skilgreina vel markmið verkefnisins, hvað á að leysa eða bæta frá núverandi ástandi.
- Móta þarf heildarstefnu fyrir miðhálandið til langs tíma sem samstaða er um.
- Þjóðlendumálin sýna að ríkið tekur til sín réttindi en sinnir ekki skyldum.
- Skoða þarf hvort afmörkun miðhálandis er rétt afmörkun.
- Mikið verkefni að hafa umsjón með 40 þús. km<sup>2</sup>.
- Það þurfa að koma til auðlindagjöld vegna nýtingar á miðhálandinu til ferðapjónustu.
- Tryggja þarf að tekjur af þjóðgarði renni í hérað.
- Traust þarf að ríkja í samskiptum ríkis og sveitarfélaga og við hagsmunaaðila við framkvæmd þjóðgarðs.
- Heimamenn þurfa að hafa áhrif í stjórnun þjóðgarða.
- Skoða að bændur hafi setu í svæðisráðum þjóðgarðs.
- Hafa þarf í huga að ná markmiðum byggðapróunar og verndunar á sama tíma.
- Ekki verður horfið frá stjórnskipulagi með svæðisráðum en þau mega ekki vera of mörg.
- Fara þarf varlega í að ýta upp sértekjukröfu þjóðgarða og ekki má byggja nema að takmörkuðu leyti á fjölda ferðamanna því alltaf er til staðar ákveðin grunnþörf í rekstri og þjónustu innan þjóðgarðs.
- Æskilegt að samhæfa stjórnsýslu þjóðgarða t.d. með þjóðgarðastofnun.
- Breyta þarf því að vinna í svæðisráðum sé unnin í sjálfböðavinnu.
- Mikilvægt að greina betur hvaða áhrif þjóðgarðar hafa á nærsamfélög og hvernig þeir hafa áhrif á skipulagsábyrgð/gerð sveitarfélaga.

- Tækifæri geta legið í samstarfi ríkis og sveitarfélaga um landvörslu innan þjóðgarða.
- Mikil tækifæri til að einfalda stjórnsýslu á þjóðlendum með miðhálandisþjóðgarði og einfaldar hvert á að leita.
- Vatnajökulsþjóðgarður hefur ekki staðið undir væntingum á vestursvæði. Stjórnsýsla hans er fjarlæg.
- Svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs eru mjög góð því þau eru byggð upp innan frá og boðleiðir eru stuttar. Samskipti með fundum hafa gengið vel.
- Þjóðgarðastofnun fyrst, svo þjóðgarð.