

## Stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands: Tillögur að helstu áherslum í stjórnunar- og verndaráætlun

Í apríl 2018 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra þverpólitíska nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu. Henni var falið það hlutverk að vinna að tillögum um stofnun slíks verndarsvæðis. Nefndin mun skila tillögum sínum til ráðherra í september 2019. Tillögurnar sem nefndinni var falið að vinna að eru:

- Greining tækifæra með stofnun þjóðgarðs á byggðapróun og atvinnulíf
- Tillögur að helstu áherslum í atvinnustefnu
- Skilgreining á mörkum þjóðgarðsins
- Setja fram áherslur um skiptingu landssvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka
- Fjalla um hugsanlegar aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar, svæðisskiptingu og rekstrarsvæði
- Tillögur að helstu áherslum í stjórnunar- og verndaráætlun
- Tillögur að lagafrumvarpi um þjóðgarðinn sem tekur til stjórnskipulags
- Áætlun um fjármögnun fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu

Þetta skjal inniheldur textadrög nefndar er varða tillögur að helstu áherslum í stjórnunar- og verndaráætlun.

Lögð er áhersla á að skjalið fer í samráðsgáttina sem drög/texti í vinnslu. Því getur skjalið tekið breytingum eftir að athugasemdir hafa borist nefnd.

## STJÓRNUNAR- OG VERNDARÁÆTLANIR

Áætlun um stjórnun, náttúruvernd, nýtingu og miðlun upplýsinga í þjóðgörðum er gjarnan nefnd stjórnunar- og verndaráætlun. Áætlunin er í raun rammi utan um stjórn og skipulag á svæðinu þar sem ofangreindum efnisatriðum er gerð skil. Stjórnunar- og verndaráætlun er unnin í samráði hagaðila, svo sem sveitarstjórna, fagstofnana, landeigenda og ýmissa samtaka hagsmunaaðila og skal endurskoðast eftir því sem tilefni er til.

Í 81. gr. íslenskra laga um náttúruvernd er fjallað um stjórnunar- og verndaráætlun. Þar segir:

Umhverfisstofnun ber ábyrgð á að gerð sé stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlýst svæði. Stofnunin getur falið hæfum aðilum að annast undirbúning eða gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og skal gerður um það samningur þar sem m.a. er kveðið nánar á um umfang verkefnisins og greiðslur fyrir það.

Tillaga að stjórnunar- og verndaráætlun skal liggja fyrir innan 12 mánaða frá gildistöku friðlýsingar. Í stjórnunar- og verndaráætlun skal m.a. fjallað um landnýtingu, landvörslu, vöktun, uppbyggingu, fræðslu og miðlun upplýsinga, verndaraðgerðir og aðgengi ferðamanna, þar á meðal aðgengi fatlaðs fólks. Ef ekki hafa verið settar sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á viðkomandi svæði í auglýsingu um friðlýsingu er heimilt að setja slíkar reglur í [stjórnunar- og verndaráætlun svo og reglur um önnur atriði er greinir í IV. kafla.

Stjórnunar- og verndaráætlun skal gerð í samvinnu við eigendur svæðisins, Náttúrufræðistofnun Íslands, viðkomandi sveitarstjórnir og eftir atvikum aðrar fagstofnanir og hagsmunaaðila. Tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun skal auglýsa opinberlega og skulu athugasemdir við hana hafa borist innan sex vikna frá birtingu auglýsingarinnar. Áætlunin er háð staðfestingu ráðherra og skal staðfesting og gildistaka áætlunarinnar auglýst í B-deild Stjórnartíðinda.

Stjórnunar- og verndaráætlun skal endurskoða eftir því sem tilefni er til.

Í meginatriðum má segja að stjórnunar- og verndaráætlun feli í sér eftirfarandi:

- Leiðarljós fyrir þá aðila sem stýra svæðinu
- Leiðarljós fyrir þá aðila sem vilja vera með starfsemi í svæðinu og þá aðila sem þurfa samþykki fyrir hvers konar athöfnum á svæðinu
- Inniheldur upplýsingar um þær skuldbindingar sem felast í vernd svæðisins
- Inniheldur upplýsingar um stjórnun, nýtingu og vernd þeirra náttúrugæða sem eru á svæðinu
- Inniheldur mælikvarða sem nýtast við árangursmælingar
- Helsta tækið sem starfsmenn á svæðinu hafa til að vinna eftir

## SAMRÁÐ

Þverpólítísk nefnd um stofnun miðhálandisþjóðgarðs hefur á undanförunum mánuðum haldið samráðsfundi víðs vegar um landið með sveitarfélögum og öðrum hagaðilum. Þar hefur meðal annars verið rætt um hvaða hagsmuna þurfi að horfa til í tengslum við stofnun og rekstur þjóðgarðs á svæðinu.

Nefndin telur brýnt að virða þau sjónarmið sem komu fram í samráðinu og leitast við að leggja þau til grundvallar við ákvörðun megináherslna er lúta að stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðs á miðhálandinu.

Nefndinni er ekki ætlað að vinna eða útfæra stjórnunar- og verndaráætlun heldur eingöngu að koma fram með tillögur að helstu áherslum fyrir vinnslu slíkrar áætlunar væntanlegs þjóðgarðs. Ferlið við útfærslu sjálfrar áætlunarinnar er umfangsmeira og krefst frekara samráðs og nánari útfærslu á einstökum svæðum. Nefndin telur mikilvægt að í því ferli verði horft til þeirra áhersluatriða sem fram koma í þessu skjali.

## FRAMSETNING OG INNTAK

Varðandi stjórnunar- og verndaráætlun almennt, telur nefnd eftirfarandi atriði mikilvæg:

- að áætlunin verði skýr og myndræn í framsetningu,
- að textaumfjöllun verði einföld og hnitmiðuð,
- að áætlunin verði þróuð og unnið eftir henni í miklu og nánú samráði þeirra aðila sem eiga hagsmuni í tengslum við þjóðgarðinn.

Á þessum forsendum verði stefnt að því að áætlunin verði skýr og aðgengileg í notkun. Almennar grunnupplýsingar um þjóðgarðinn verði þannig frekar í viðaukum eða öðrum samhangandi útgáfum heldur en meginmáli stjórnunar- og verndaráætlunar. Þannig verði t.a.m. höfð hliðsjón af þekktu vinnulagi við framsetningu skipulagsáætlana sveitarfélaga. Aðkoma og sýnileiki samráðsaðila við vinnslu áætlunarinnar verði mikill, enda unnið út frá því að áætlunin verði m.a. afrakstur víðtæks samráðs. Upplýsingar um samráðsaðila ættu því að koma fram strax á fyrstu síðum skjalsins. Fordæmi eru fyrir slíku og má nefna að á forsíðu stjórnunar- og verndaráætlunar The New Forest National Park í Suður-Englandi eru þeir aðilar sem aðild eiga að áætluninni taldir upp (Mynd 1).

**Mynd 1: Forsíða stjórnunar- og verndaráætlunar The New Forest National Park. Merki samráðsaðila koma fram neðst á forsíðu.**



Í ljósi þessa telur nefndin að samráð við hagaðila og eðlileg nýting hálandisins þurfi að liggja til grundvallar löggjöf og/eða áætlunum til stýringar, samhliða náttúruverndarmarkmiðum þjóðgarðs.<sup>1</sup>

## EFNISLEG ÁHERSLUATRIÐI

Tafla 1 sýnir tillögur að aðalatriðum/helstu áherslum nefndarinnar í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðs á miðhálandinu. Hafa ber í huga að neðangreindar áherslur kallast á við fram komnar tillögur nefndar varðandi atvinnustefnu þjóðgarðs, enda snýr stjórnunar- og verndaráætlun meðal annars að þeirri stefnu sem þjóðgarður setur sér um atvinnustarfsemi. Það er mat nefndarinnar að hagræði yrði af því að atvinnustefna verði fram sett sem hluti af stjórnunar- og verndaráætlun, frekar en að hún verði unnin sérstaklega.

**Tafla 1**

### Áherslur í stjórnunar og verndaráætlun miðhálandisþjóðgarðs

Dreifstýring	Vernd	Aðgengi	Atvinnustefna	Samningar	Nytjaréttur	Samgöngur	Öryggi	Upplýsingar
Mikilvægt að sveitarfélög og hagaðilar haldi þátttöku í stjórnun og skipulagi	Markmið snúi sérstaklega að viðhaldi viðerna, náttúruverðmæta og menningarminja á heildstæðan hátt	Gætt verði að almannarétti til aðgengis um hálandið til ýmis konar útivistar	Atvinnustefna verði fullmótuð áður en þjóðgarður tekur formlega til starfa	Áhersla á nýjar leiðir til að styðja við búsetu og atvinnulíf á nærsvæðum þjóðgarðs	Brýnt að hefðbundnar nýttjar haldist í þjóðgarði, s.s. beitarnýting og veiði	Áhersla á að þjóðgarður bjóði upp á möguleika til útivistar og að aðgengi sé eftir því	Áhersla á sértækar aðgerðir gagnvart öryggismálum og vöktun	Skýrar upplýsingar um þjónustu og fræðslu sem boðið er upp á

<sup>1</sup> „Í ljósi þessa telur nefndin að íhuga mætti hvort nota ætti annað heiti fyrir áætlunina en „stjórnunar- og verndaráætlun“. Þannig væri hægt að skoða hvort byggja mætti einnig á hugtökunum „samráð“ eða „nýting“ samhliða hinum „stjórnun“ og „vernd“.

## DREIFSTÝRING/VALD HEIMAMANNA

Nefndin telur dreifstýringu mikilvæga/skilyrði fyrir framgangi verkefnisins, þ.e. sveitarfélög og hagaðilar verði beinir þátttakendur í stjórnun og skipulagi t.a.m. í gegnum svæðis- eða umdæmisráð. Mikilvægt er að fulltrúar sveitarfélaga í því stjórnarfyrikomulagi sem notast verður við í þjóðgarðinum séu lýðræðislega kjörnir sveitastjórnarmenn eða sveitastjórar þannig að bein tengsl milli sveitarfélaga og þjóðgarðs sé til staðar.

## VERND NÁTTÚRU OG MENNINGARMINJA SVÆÐISINS

Sérstaða miðhálandis Íslands felst m.a. í því að hvergi á jörðinni finnst samansafn þeirra sérstæðu náttúruþyrifbæra sem einkenna miðhálandi Íslands. Þetta eru t.a.m. eyðisandar og víðerni, hraunmyndanir og mosabreiður, jarðhitasvæði, eldstöðvar af flestum gerðum sem finnast á jörðinni og einstakt samspil ummerkja um eldvirkni, ís og vatn. Jöklar og jökulár, lindir og lindár og þannig mætti áfram telja. Einnig menningarminjar af ýmsu tagi, bæði áþreifanlegar minjar um athafnir, búsetu og ferðir fólks á hálandinu sem og óáþreifanlegri minjar í rótgrónum hefðum og menningarsögu þjóðarinnar. Þar má nefna hefðir við smalamennsku og útivist í óbyggðum (fjallamennsku) af ýmsu tagi. Þessir þættir endurspeglast einnig með arfleifð hálandisins í bókmenntum og almennri menningarsögu þjóðarinnar. Nefndin telur í þessu ljósi að verndarmarkmið þjóðgarðs á miðhálandinu skuli snúa sérstaklega að vernd og viðhaldi lítt snortinna víðerna, náttúruverðmæta og menningarminja hálandisins á heildstæðan hátt, þó einnig verði horft til stakra svæða, náttúruþyrifbæra eða minja, sem kunnir að útfæra með sérstökum hætti. Nefnd telur það því vera lykilatriði við í stjórnunar- og verndaráætlun að hægt verði að svæðisskipta vernd innan þjóðgarðs m.t.t. markmiða verndar á hverju svæði.

## AÐGENGI OG ALMANNARÉTTUR

Hálandi Íslands tengir byggðirnar meðfram strandlínu landsins saman í landfræðilega miðju sem skipar mikilvægan sess í huga Íslendinga af framangreindum ástæðum. Stærstur hluti miðhálandisins er ennfremur í almannaeigu sem þjóðlendur. nefndin í þessu ljósi mikilvægt að gætt verði sérstaklega að almannarétti til aðgengis að hálandinu með stofnun þjóðgarðs. Lögð er áhersla á að réttur almennings til útivistar, upplifunar og náttúrufræðslu komi

skýrt komi fram. Stjórnunar- og verndaráætlun þarf að innihalda skilning á nauðsyn þess að útivistarfolk geti nýtt miðhálandið til upplifunar þar sem því verður við komið með sjálfbærum og ábyrgum hætti, hvort sem ferðamáti er akandi, gangandi, ríðandi, hjólandi, róíð á vötnum eða farið til veiða. Lagt er til að við vinnslu stjórnunar- og verndaráætlunar verði leitað samráðs við aðila sem nú nýta hálandið í slíkum tilgangi til að útfæra leiðir til aðgengis um hálandið m.t.t. þolmarka svæðisins.

## ATVINNUSTEFNA

Nefndin hefur þegar sent frá sér tillögur að áherslum í atvinnustefnu og telur mikilvægt að umfjöllun um hana og áherslur nefndar þar að lútandi fái vægi í stjórnunar- og verndaráætlun. Þá telur nefndin að atvinnustefna þurfi að vera fullmótuð áður en þjóðgarður tekur til starfa.

## SAMSTARF/SAMNINGAR VIÐ HEIMAAÐILA

Fyrir liggur að mjög mikilvægt starf er unnið af heimamönnum, t.d. bændum, ferðafélögum, veiðifélögum og upprekstrarfélögum, víða á svæðum miðhálandisins og í jaðri þess. Mikilvægt er að við stofnun og rekstur þjóðgarðs verði byggt frá upphafi á nánú samstarfi við aðila af þessu tagi. Þannig verði skoðað hvort þróa megi nýjar leiðir að styðja við búsetu og atvinnulíf á nærsvæðum þjóðgarðs, mögulega með útfærðu samstarfi og/eða þjónustusamningum/umsjónarsamningum sem gagnkvæmur hagur gæti verið af.

## NYTJARÉTTUR Á HÁLENDINU

Nefndin telur mjög brýnt að tilkoma hálandisþjóðgarðs skerði ekki sjálfbærar hefðbundnar nytjar, s.s. beitarnýtingu og veiði, enda sé slíkri nýtingu almennt þegar stýrt í lögbundnum farvegi. Nefndin telur því ekki þörf á að þjóðgarður stýri sérstaklega eftirliti með þessum nytjum heldur sé það á höndum þeirra aðila sem nú þegar hafa það hlutverk. Einnig verði stefnt að því að viðhalda réttindum sem nú þegar eru tryggð í þjóðlendum, s.s. fyrir sveitarfélög og/eða aðila sem stunda atvinnurekstur eða kunna að hafa áform um slíkt. Sömuleiðis þarf að tryggja að jákvæð umsvif og tekjur verði sem mest eftir í héraði, t.a.m. með útfærslu atvinnustefnu.

## SAMGÖNGUR Á HÁLENDI

Nefndin áréttar mikilvægi aðgengis að miðhálandinu og samgangna í því tilliti. Lögð er áhersla á að þjóðgarður á miðhálandinu bjóði upp á möguleika til útivistar og að aðgengi sé eftir því. Nefnd leggur jafnframt áherslu á að þróun og uppbygging samgangna þurfi að vera í samræmi við áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun

garðsins. Varðandi viðhald og lagfæringar vega í þjóðgarði þarf þannig að gæta að áhrifum framkvæmda á náttúru- og menningarminjar og landslagsheildir. Nefndin telur þó eðlilegt að stjórnunar- og verndaráætlun útiloki ekki athafnir tengdum samgöngumannvirkjum, t.d. efnistöku. Við viðhald samgöngumannvirkjasamgöngumannvirkja verði þannig mögulegt að nýta efnistökusvæði sem nú þegar eru til staðar við vegi og slóða eða á nýjum svæðum í nærumhverfi þeirra þar sem umhverfisáhrif þykja viðunandi. Við slíkar framkvæmdir verði enda ávallt unnið innan almennra laga og reglna þar að lútandi, t.a.m. um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

## ÖRYGGISMÁL OG VÖKTUN

Nefnd telur mikilvægt að hugað verði vel að öryggismálum og vöktun á miðhálandinu. Stjórnunar- og verndaráætlun þarf því að mati nefndar að fjalla sérstaklega um þessi atriði. Líklegt er að þjóðgarður á miðhálandinu muni auka aðdráttarafl svæðisins og þar með fjölda ferðamanna. Stór hluti af öryggisþjónustu miðhálandisins er unninn af björgunarsveitum í sjálfboðaliðavinnu og telur nefndin að mögulega þurfi að horfa til sértækra aðgerða gagnvart öryggismálum við stofnun þjóðgarðs. Einnig verði skoðuð sérstaklega þörf á eflingu löggæslu á hálandinu. Nauðsynlegt er að samráð eigi sér stað við þar til bæra aðila um hvernig fjalla beri um þessi mál í áætluninni.

## ÞJÓNUSTA, FRÆÐSLA OG UPPLÝSINGAR

Mikilvægt er að mati nefndar að í stjórnunar- og verndaráætlun verði lagðar línur um þá þjónustu sem boðið verði upp á í hálandisþjóðgarði. Upplýsingar þurfi að liggja fyrir um hvaða lágmarksþjónustu þjóðgarðurinn skuldbindi sig til að bjóða upp á auk frekari upplýsinga um aðra þjónustu og fræðslu sem gestir garðsins geti nýtt sér. Í því samhengi er mikilvægt að í áætluninni verði vísað í hvar hægt sé að leita sér frekari upplýsinga er viðkoma þjóðgarðinum (t.a.m. vefsíðu og aðra tengla).