

Stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands:

Skilgreining á mörkum þjóðgarðs, áherslur um skiptingu landssvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka, umfjöllun um hugsanlegar aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar.

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 um skilgreiningu á mörkum þjóðgarðs, áherslur um skiptingu landssvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka auk umfjöllunar um hugsanlegar aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar.¹

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.

¹ Nefndin leggur áherslu á að kort í textadrögnum eru ekki nákvæmlega hnitsett. Þeim er frekar ætlað að gefa mynd af þeim svæðum sem eru til umræðu í texta skjalsins. Kortin byggja á gögnum frá Náttúrufræðistofnun Íslands og forsætisráðuneytinu.

1. Skilgreining á mörkum þjóðgarðs

MIÐHÁLENDIÐ OG ÝMIS KORT

Í þessum kafla verða sýnd ýmis kort sem nefndin nýtti sér í vinnunni við að skilgreina mörk hálandisþjóðgarðs. Sem dæmi sýnir fyrsta kortið í kaflanum afmörkun miðhálandisins samkvæmt Landsskipulagsstefnu. Einnig eru í þessum kafla kort af þjóðlendum, kort af friðlýstum svæðum og svæðum á náttúruminjaskrá. Kort með tillögu af þjóðgarðsmörkum miðhálandisþjóðgarðs má svo sjá í kaflanum *Útskýring á tillögum nefndar*.

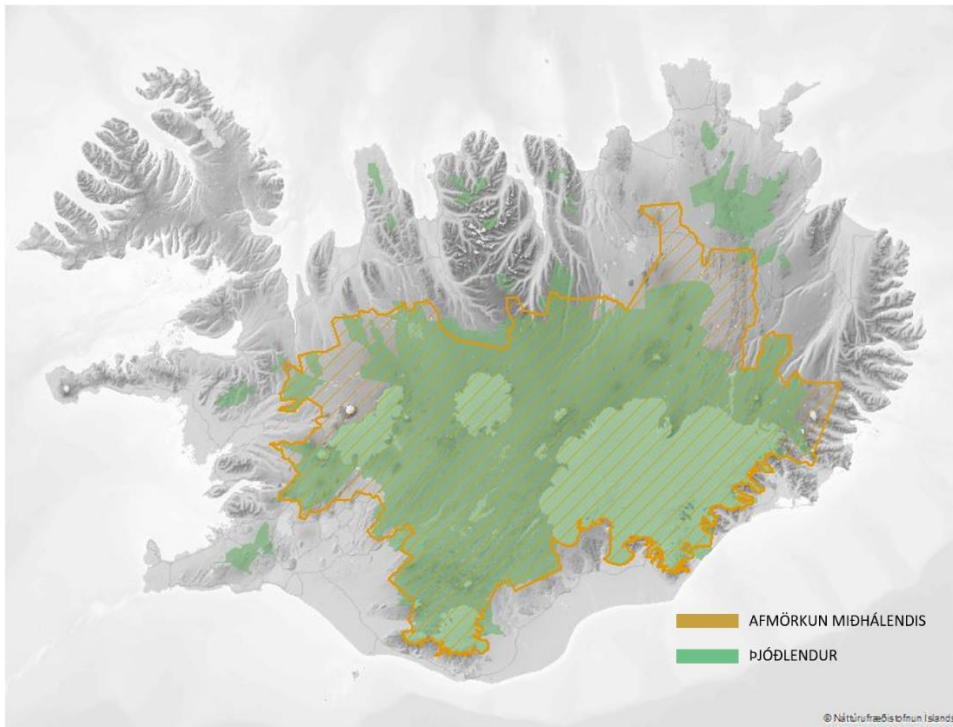
Afmörkun miðhálandisins samkvæmt Landsskipulagsstefnu

Í landsskipulagsstefnu er stefna um skipulagsmál á miðhálandinu miðuð við afmörkun miðhálandisins eins og hún er skilgreind í svæðisskipulagi miðhálandis Íslands 2015. Hún miðast í grunninn við línu dregna á milli heimalanda og afrétta, en sú lína var aðlöguð staðbundið í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila við vinnslu svæðisskipulagsins.



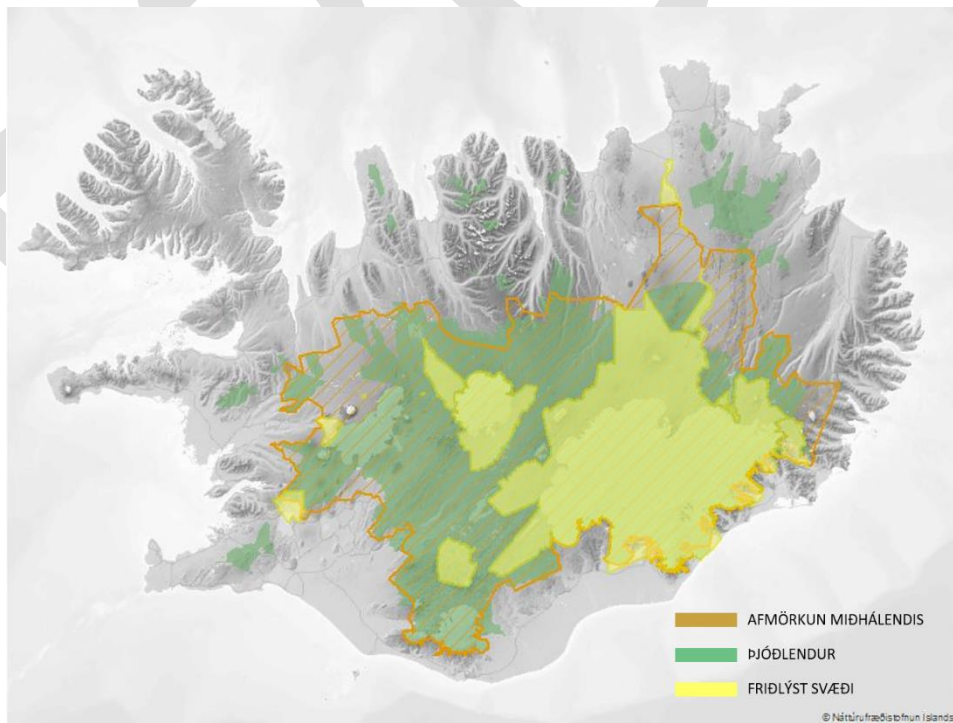
Þjóðlendum á miðhálandinu

Stærstur hluti lands innan miðhálandislínunnar, eða um það bil 85%, er þjóðlenda. Í lögum um þjóðlendum nr. 58/1998 kemur fram að þjóðlenda er landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð réttindi. Einnig kemur fram að íslenska ríkið er eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarétti.

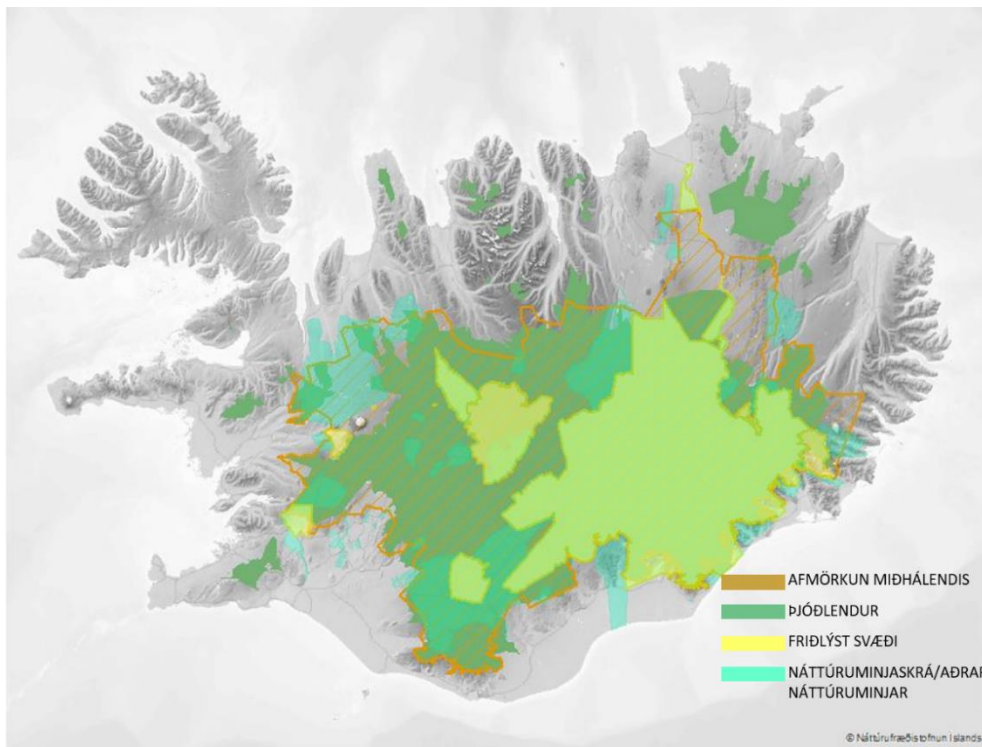


Friðlýst svæði á miðhálandinu

Á miðhálandinu eru stór friðlýst landsvæði sem þekja samtals um 40% þjóðlenda á miðhálandinu. Þar má nefna Vatnajökulsþjóðgarð, friðland að Fjallabaki, Þjorsárver, Guðlaugstungur, Hveravelli og hluta Þingvallarþjóðgarðs.



Einnig eru þar fjöldi svæða á náttúruminjaskrá, auk annarra merkra náttúruminja.



FORSENDUR NEFNDAR UM MÖRK MIÐHÁLENDISÞJÓÐGARÐS

Nefnd um stofnun miðhálandisþjóðgarðs byggir umfjöllun sína á mörkum þjóðgarðsins m.a. á lagalegri stöðu á hálendi Íslands og eignarhaldi og umráðum lands á svæðinu. Nefndin hefur viðhaft víðtækt samráð á vinnslutíma, m.a. boðað til fjölda funda með sveitarfélögum, hagaðilum og almenningi þar sem lögð hefur verið sérstök áhersla á að fá fram sjónarmið um mörk þjóðgarðs. Nefndin hefur á þessum grunni samþykkt bókanir sem liggja til grundvallar:

Nefndin ræddi svæðismörk fyrirhugaðs þjóðgarðs á miðhálendi. Fyrir liggur landsskipulagsstefna (áður svæðisskipulag miðhálandis) sem skilgreinir mörk miðhálandis Íslands. Nefndin lítur svo á að eðlilegt sé að horfa til lands innan þessa svæðis við umfjöllun um mörk þjóðgarðsins. Í fyrstu umferð sérstaklega þann hluta miðhálandisins og svæða við jaðra þess sem er í þjóðar-/ríkiseign, þ.e. þjóðlendur og ríkisjarðir og friðlýst svæði (frá fundi nefndar 6. nóv. 2018).

Nefndin leggur til að unnið verði með svæðismörk þjóðgarðs út frá þjóðlendum og þegar friðlýstum svæðum innan miðhálandislínunnar. Enn fremur verði unnin tillaga að skiptingu landsvæða í verndarflokka sem byggir á þeim áherslum sem nefndin hefur þegar lagt fram. Leitast verði við að kortleggja þau svæði innan þjóðlendnanna sem hefðbundnar nytjar eru stundaðar á til að geta unnið tillögu að viðeigandi verndarflokkun m.t.t. fundargerðar 12. fundar. Þessi gögn verði lögð fyrir nefnd að nýju fyrir næsta fund nefndar (frá fundi nefndar 9. apríl 2019).

Þá hefur nefndin einnig lagt fram tillögur sínar um áherslur í stjórnar- og verndaráætlun þjóðgarðsins og þar kemur fram að nefndin telji, í ljósi sérstöðu miðhálandisins og þeirra náttúrufrýrbæra sem þar finnast:

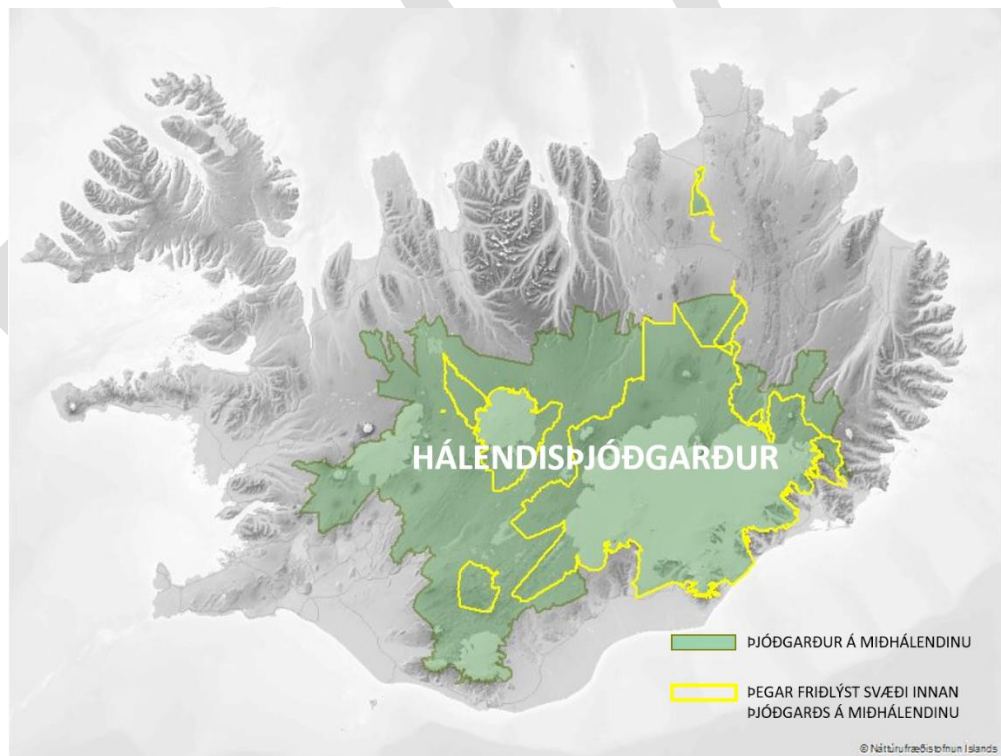
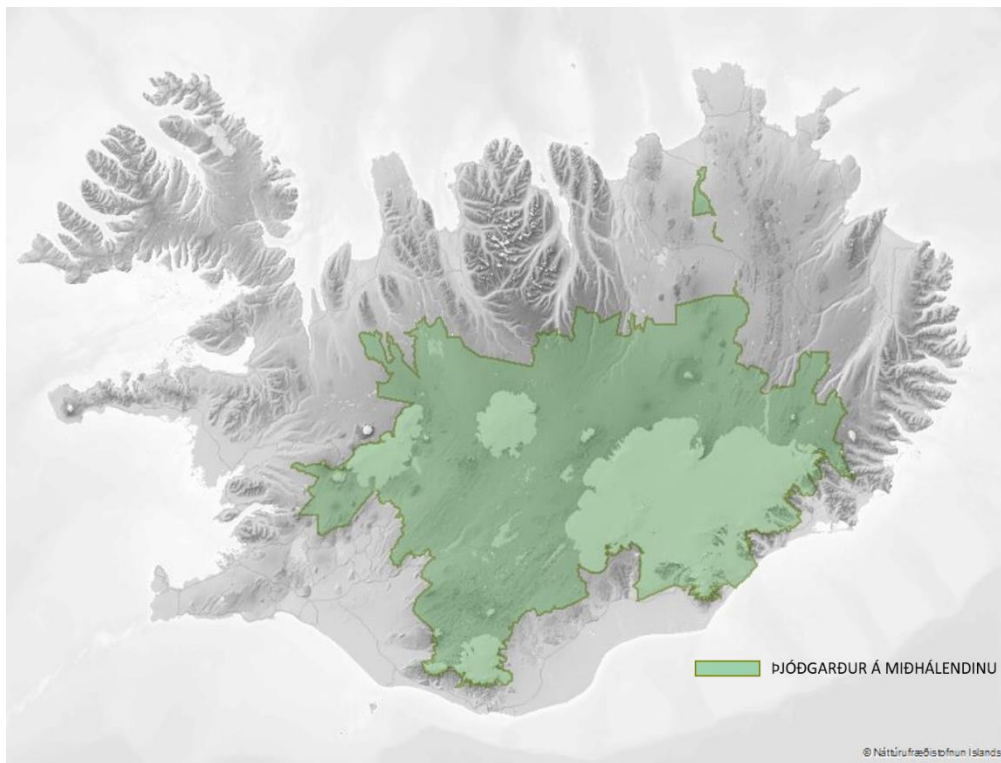
... að verndarmarkmið þjóðgarðs á miðhálandinu skuli snúa sérstaklega að vernd og viðhaldi lítt snortinna víðerna, náttúruverðmæta og menningarminja hálandisins á heildstæðan hátt, þó einnig verði horft til stakra svæða, náttúrufyrirbæra eða minja, sem kunni að útfæra með sérstökum hætti.

MEGINTILLAGA NEFNDAR UM MÖRK ÞJÓÐGARÐS

Í samræmi við ofangreindar forsendur leggur nefndin fram eftirfarandi tillögur um mörk þjóðgarðsins:

- (1) Almenn mörk miðhálandisþjóðgarðs miðist við þjóðlendur og þegar friðlýst svæði innan afmörkunar miðhálandisins. Þar með talinn Vatnajökulsþjóðgarður. Nefndin gerir hins vegar ráð fyrir að núverandi verndarstig og mörk Vatnajökulsþjóðgarðs haldist sem slík innan stærri miðhálandisþjóðgarðs.
- (2) Ljóst er að við jaðra þeirra þjóðgarðsmarka sem nefndin leggur til eru ýmis áhugaverð svæði sem gætu orðið hluti af þjóðgarðinum ef vilji eigenda þeirra svæða stæði til að vera innan þjóðgarðs. Má þar til dæmis nefna svæði á vesturhluta og austurhluta miðhálandisins sem mynda náttúrufarslegar heildir eða liggja saman við svæði innan þeirra þjóðgarðsmarka sem hér er gerð tillaga um.
- (3) Þar sem norðurmörk þjóðgarðsins á Þingvöllum ná inn á þjóðlendur miðhálandisins, að mörk miðhálandisþjóðgarðs liggja að þeim mörkum, nema að fengnum tillögum Þingvallanefndar um annað.
- (4) Ríkisjarðir eða hlutar ríkisjarða innan afmörkunar miðhálandis eða við jaðra þess geti fallið innan þjóðgarðsmarka Nefndin telur ekki forsendur á þessum tímapunkti fyrir því að leggja til að þjóðgarðsmörk nái yfir einstakar ríkisjarðir eða jarðarhluta við jaðra hálandisins, enda umráð jarðanna í ólíkum farvegi og þjóðlendumál ekki alls staðar leidd til lykta. Nefndin telur þó óráðlegt að slíkum svæðum verði ráðstafað til annarra nota á meðan undirbúningsvinnu stofnunar þjóðgarðs á miðhálandi Íslands stendur. Komi tillögur fram um að ríkisjarðir eða hlutar þeirra skuli falla innan þjóðgarðs, t.d. frá eiganda, verði teknar upp viðræður um mörkin á viðeigandi svæði og þá starfsemi og innviði sem þjóðgarður gæti átt aðkomu að..
- (5) Svæði utan þjóðlendna á einkaeignarlöndum innan afmörkunar miðhálandis eða við jaðra þess falli utan þjóðgarðs nema eigendur eða umráðaaðilar lands geri tillögu um annað. Komi slíkar tillögur fram frá þar til bærum aðilum verði teknar upp viðræður um mörkin á viðeigandi svæði og þá starfsemi og innviði sem þjóðgarður gæti átt aðkomu að.

ÚTSKÝRING Á TILLÖGUM NEFNDAR



Eins og tillaga og meðfylgjandi kort gefa til kynna þá telur nefndin að landsvæðið sem verði gert að miðhálandisþjóðgarði sé að grunni til byggt á þjóðlendum, auk nú þegar friðlýstra svæða á miðhálandinu. Að höfðu samráði, m.a. við sveitarfélög og hogaðila, er það mat nefndarinnar að ekki séu forsendur fyrir því að miða þjóðgarðsmörk við miðhálandislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu

(áður svæðisskipulagi miðhálandis). Enn fremur telur nefndin ekki forsendur til að leggja til að þjóðgarðsmörk nái inn á eignarlönd einstaklinga, sveitarfélaga eða annarra lögaðila, nema þessir aðilar óski eftir því og sjái hag í slíku. Fjölmargar jarðir í eigu ríkisins eiga land að hálandinu eða nærri mörkum þess. Margir aðilar fara með afnot og/eða umráð þessara jarða, þ.m.t. ríkisstofnanir. Nefndin telur að ástæður geti verið ríkar til að fella hluta þessara svæða undir þjóðgarð, en rétt sé þó að sama vinnulag verði viðhaft með þessar jarðir að mörk hálandisþjóðgarðs verði ekki skilgreind inn á þær nema óskir komi fram um slíkt. Nefndin leggur áherslu á það að þessir aðilar sem fara með eignarhald eða umráð jarða utan þjóðlendna við mörk hálandisins, bæði landeigendur og aðrir umráðaaðilar jarða, geti að eigin frumkvæði óskað eftir samstarfi um útfærslu þjóðgarðsmarka inn á hluta sinna landareigna. Þetta getur átt við á landsvæðum þar sem landeigendur, sveitarfélög eða ríkisstofnanir sem fara með umráð jarða telja þörf vera á þjónustu, landvörslu eða aðgerðum eða uppbyggingu af einhverju tagi sem fylgt getur rekstri þjóðgarðs. Fordæmi eru um slíkt í Vatnajökulsþjóðgarði sem hægt er að horfa til og eftir atvikum þróa frekar.

Innan núverandi marka Vatnajökulsþjóðgarðs liggur tunga til norðurs niður eftir Jökulsárgljúfrum og í Ásbyrgi. Þetta svæði var áður rekið sem sjálfstæður þjóðgarður, þ.e. þjóðgarðurinn í Jökulsárgljúfrum, en sameinaðist svo Vatnajökulsþjóðgarði við stofnun hans. Í ljósi þess að svæðið er nú innan stjórnslu Vatnajökulsþjóðgarðs leggur nefndin ekki til breytingar á því. Hins vegar telur nefndin að við stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands geti þetta svæði hvort heldur sem er verið rekið sem hluti nýs hálandisþjóðgarðs eða sem sjálfstæð eining utan um afmarkað svæði með áþekktum hætti og er nú með þjóðgarðana á Snæfellsnesi og á Þingvöllum. Nefndin telur útfærslu þessa ekki breyta neinu efnislega út frá friðlýsingu eða markmiðum þjóðgarðanna og því snúi þetta að útfærslu í stjórnslu fremur en öðru, enda svæðið friðlýst sem þjóðgarður áfram hvor leiðin sem farin verður.

Vert er að minnast á að Vatnajökulsþjóðgarður hefur verið tilnefndur á Heimsminjaskrá UNESCO. Nefndin gerir ráð fyrir að núverandi verndarstig og mörk Vatnajökulsþjóðgarðs haldist sem slík innan stærri miðhálandisþjóðgarðs.² Það að hann verði hluti af stærri þjóðgarði á miðhálandinu gæti mögulega styrkt UNESCO tilnefninguna í ljósi þess að það þýddi aukið verndarstig á jaðarsvæðum við núverandi mörk Vatnajökulsþjóðgarðs. Þetta myndi þá þýða að ef tilnefning Vatnajökulsþjóðgarðs yrði samþykkt þá væri það núverandi svæði Vatnajökulsþjóðgarðs innan stærri miðhálandisþjóðgarðs sem færi á Heimsminjaskrá UNESCO.

Að höfðu samráði við hagaðila og sveitarfélög telur nefndin óhjákvæmilegt að þjóðgarði á miðhálandi Íslands verði skipt í rekstrarsvæði, sem fari hvert með umsjón og stefnumörkun innan síns svæðis. Nefndin mun útfæra nánari tillögur um útfærslu

² Sjá nánar umfjöllun um verndarflokkaskiptingu og mörk verndarsvæða innan miðhálandisþjóðgarðs í kafla 2: *Áherslur um skiptingu landsvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka.*

þessara rekstrarsvæða og svæðisráða eða -stjórna sem þeim tilheyri samhliða umfjöllun um stjórnkerfi þjóðgarðsins.

2. Áherslur um skiptingu landsvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka³

HVAÐ ER ÞJÓÐGARÐUR?

Hugsjónin með stofnun fyrstu þjóðgarða heimsins var að tryggja að mikilvægustu náttúrugersemar þjóðar væru varðveittar um alla tíð fyrir almenning að njóta. Einnig höfðu svæðin oft yfir sér ákveðna helgi í þjóðarsál viðkomandi þjóðar og voru því talin hluti af menningararfinum. Síðar bættust við markmið um verndun tegunda, búsvæða og vistkerfa, vísindarannsóknir og fræðslu auk markmiða um útivist og upplifun.

Þjóðgarðar í dag hafa haldið í öll framangreind markmið en nú snýst tilvist þeirra einnig um að styðja við sjálfbæra byggðarþróun með ýmsum leiðum til atvinnu- og verðmætasköpunar. Enda má víða um heim finna heilu bæjarfélögin innan þjóðgarða.

MISMUNANDI VERNDAFLOKKAR INNAN ÞJÓÐGARÐS

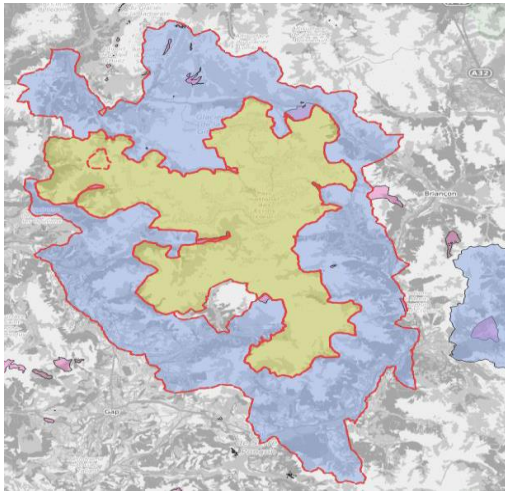
Þjóðgarðar hafa fjölbætt hlutverk og ná til fjölbreyttra svæða í byggð og óbyggðum. Flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) skilgreinir nokkra flokka verndarsvæða (Ia, Ib, II, III, IV, V, VI) sem alla er hægt að nýta innan þjóðgarðs. Flokkarnir eru skilgreindir út frá því hvaða meginmarkmið eru með vernd viðkomandi svæðis. Þannig má gera landsvæði að þjóðgarði þar sem meginmarkmið hans sem heildar er skilgreint en jafnframt skilgreina stök svæði innan þjóðgarðsins í aðra flokka verndarsvæða allt eftir því hver meginmarkmiðin eru með vernd viðkomandi svæðis.

Þjóðgarðar í heiminum eru oft með ýmis minni verndarsvæði innan sinna marka, eru á fjölbreyttum landgerðum og hafa mismunandi markmið sem eru í sumum tilfellum ólík þeim sem skilgreind eru í flokki II í IUCN-kerfinu sem telst þjóðgarðsflokkur.

Hugtakið „þjóðgarður“ varð til áður en flokkunarkerfi IUCN kom til sögunnar. Það að ákveðið hafi verið að nota orðið „þjóðgarð“ í heiti verndarsvæðis, þýðir því ekki endilega að því sé stjórnað í samræmi við skilgreiningu IUCN um slíka tegund verndarsvæðis.

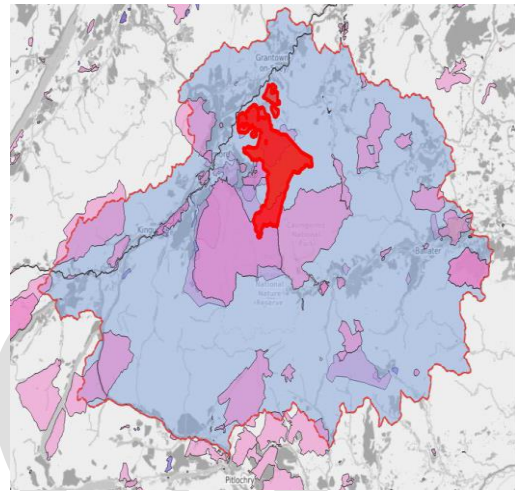
³ Texti í kafla 2 er byggður á greinargerð ráðgjafarfyrirtækisins ALTA – *Hlutverk og verndarflokkar þjóðgarða* Greinargerðin er aðgengileg á vefsíðu nefndarinnar www.stjornarradid.is/midhalendid

Hér má sjá myndir sem sýna verndarflokkaskiptingu tveggja þjóðgarða. Annars vegar í Frakklandi (Mynd 1) og hins vegar í Skotlandi (Mynd2).



Mynd 1

Ecrins þjóðgarðurinn í Frakklandi fellur undir tvo flokka, annarsvegar kjarnasvæði í flokki II (grænt) og svæði umhverfis kjarnann í flokki V (blátt).



Mynd 2

Skipting Cairngorms þjóðgarðsins í IUCN flokka. Rautt er kjarnasvæði í flokki II. Ljósblátt er heildarsvæðið í flokki V. Bleikt eru svæði í flokki IV og fjólublátt í flokki VI.

VERNDARFLOKKAR MIÐHÁLENDISÞJÓÐGARÐS OG ÁHERSLUR NEFNDAR Í STJÓRNUNAR- OG VERNDARÁÆTLUN ÞJÓÐGARÐS

Nefnd um stofnun miðhálandisþjóðgarðs hefur sett fram áherslur fyrir stjórnunar- og verndaráætlun væntanlegs þjóðgarðs sem ríma vel við fjölbreytt hlutverk þjóðgarða eins og áður hefur verið lýst. Áherslur nefndar grundvallast að mestu á sjónarmiðum sem komu fram á samráðsfundum með sveitarfélögum og öðrum hagaðilum.

Nefndin telur einnig mikilvægt að hugsa svæðið sem heild en jafnframt að tillögur hennar um vernd og nýtingu dragi fram mismunandi áherslur varðandi skiptingu í verndarflokka innan heildarsvæðisins. Landsvæðin sem tilheyra þjóðlendum miðhálandisins eru ólík að gerð og þar fer fram mismunandi nýting á landi; s.s. friðlýsing, afréttarnot, veiðar, útivist og orkuvinnsla. Í þessu ljósi telur nefndin skynsamlegt að skipta miðhálandisþjóðgarði í nokkra verndarflokka

Horfir nefndin þar í meginatriðum til þriggja verndarflokka IUCN; IUCN flokks II (þjóðgarðs), IUCN flokks V (landslagsverndarsvæðis) og IUCN flokks VI (verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda).

Verndarsvæði sem falla í flokk II eru stór náttúruleg eða lítt snortin svæði sem afmörkuð eru til verndar heildstæðum vistfræðilegum ferlum, jarðminjum og landslagi og þeim tegundum og vistkerfum sem einkenna svæðið. Jafnframt skapa svæðin margvíslega möguleika til andlegrar upplifunar, vísindaiðkunar, fræðslu,

útvistar og afþreyingar fyrir ferðamenn af því tagi sem samrýmist menningu og umhverfissjónarmiðum.

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

Svæði 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 litið svo á að hófsöm nýting náttúruauðlinda, sem ekki er iðnvædd og samrýmist náttúruvernd, sé eitt aðalmarkmiðið með vernd svæðisins.⁴

Hér á eftir fara svo nánari tillögur um skiptingu svæða í verndarflokka með tilliti til nú þegar friðlýstra svæða og núverandi nýtingar á miðhálandinu.

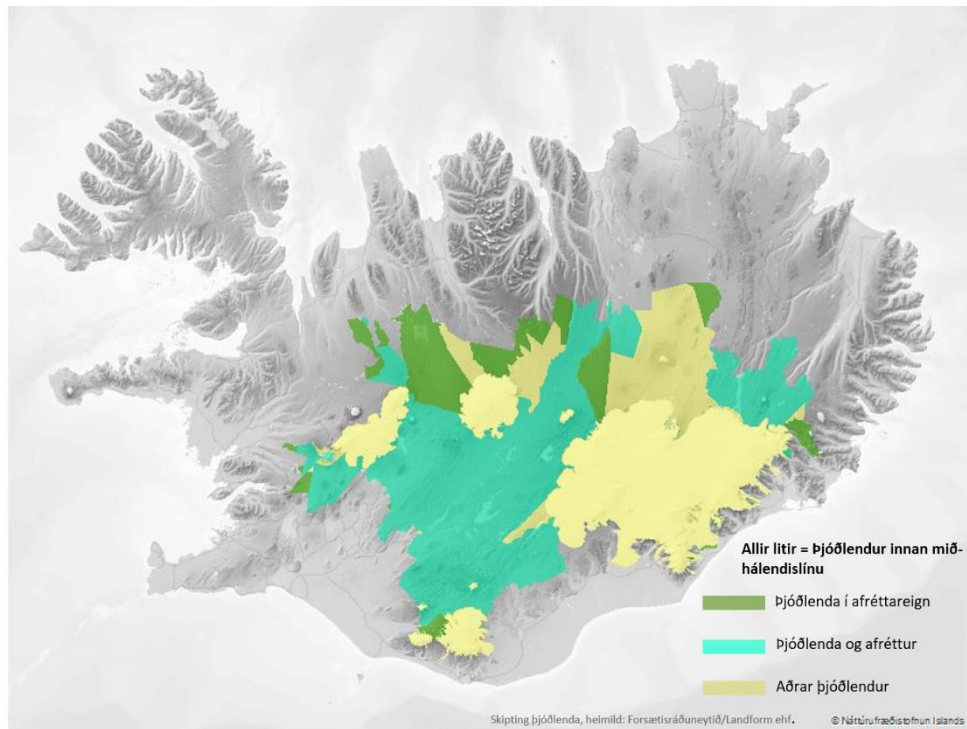
ÞJÓÐLENDUR Á MIÐHÁLENDINU

Um þjóðlendur gildir að íslenska ríkið er eigandi lands og hver konar landsréttinda og hlunninda sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Þjóðlendurnar eru því landsvæði utan eignarlanda en einstaklingar eða lögaðilar kunna þó að eiga þar takmörkuð eignarréttindi.⁵ Þjóðlendum á miðhálandinu má skipta í þrennt á þessum forsendum; 1. Þjóðlendu og afrétt 2. Þjóðlendu í afréttareign 3. Aðrar þjóðlendu (jökla/land utan jökla).⁶

⁴ Útskýringar á flokkunum eru þýðingar á texta IUCN úr Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands.

⁵ 1.-2. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendu.

⁶ <https://obyggdanefnd.is/wp-content/uploads/thjodlendu-kort.pdf>



Afréttur er almennt skilgreindur sem hvers konar land ofan byggða sem notað er til sumarbeitar fyrir búfé. Þjóðlenda telst í *afréttareign* ef afréttur tilheyrir eigendum tiltekinnar jarðar, einnar eða fleiri. Þegar talað er um *þjóðlendu og afrétt* er um að ræða afrétt sveitarfélags þar sem ótiltekinn fjöldi jarða sveitarfélagsins hefur þann rétt sem afrétt fylgir. Munurinn á þessum flokkum felst í því hvort afrétturinn tilheyrir tilteknum jörðum eða öllum þeim jörðum sem tilheyra sveitarfélaginu. Afréttareign fylgir einnig réttur til fiskveiða í ám og vötnum. Þegar talað er um afréttareign er ekki átt við ekki grunneignarréttinn að landinu heldur upprekstrar- og fiskveiðirétt og eftir atvikum önnur takmörkuð nýtingarréttindi. Ef hvorki er til staðar afréttur eða afréttareign er um *aðrar þjóðlendar* að ræða þar sem enginn á tilkall til neinna óbeinna eignarréttinda.⁷

FRIDLÝST SVÆÐI Á MIÐHÁLENDINU

Eins og áður hefur verið nefnt hafa ákveðin svæði á miðhálandinu nú þegar verið friðlýst. Þessi svæði eru í mismunandi verndarflokkum. Flest þessi svæði er skilgreind sem friðlönd sbr. auglýsingu um friðlýsingu þeirra í Stjórnartíðindum. Í Vatnajökulsþjóðgarði sem eru minni svæði sem skilgreinast í aðra verndarflokka (Ia, VI) en meginflokk þjóðgarðsins (II).

VIRKJANASVÆÐI Á MIÐHÁLENDINU

Innan miðhálandisins eru virkjanir og virkjanalón og má því velja upp hvort slík mannvirki geti verið innan þjóðgarðs. Dæmi um virkjunarlón innan þjóðgarða eða annarra verndarsvæða eiga helst við um lón sem voru til staðar þegar þjóðgarður var stofnaður. Dæmi um slíka garða eru Krka National Park í Króatíu, Eifel National Park í Þýskalandi og Sri Nakarin Dam National Park í Thailandi. Í Bandaríkjunum hafa verið

⁷ Sif Guðjónsdóttir: „Megindrættir í þjóðlendumálum 1998-2005“, bls. 509.

skilgreind National Recreation Areas í kringum virkjunar-/miðlunarlón og þau þannig nýtt til ýmiskonar útivistar og náttúruskoðunar. Slík svæði eru stundum á jaðri þjóðgarða eða stýrt með sama hætti og þjóðgarði. Því virðist ekkert því til fyrirstöðu að virkjanir og tengd mannvirki sem fyrir eru geti fallið innan marka þjóðgarðs. Verndarflokkar IUCN og friðlýsingarflokkar laga um náttúruvernd eru hins vegar skilgreindir með þeim hætti að nýjar virkjanaframkvæmdir rúmast ekki innan þeirra.⁸

Með tilliti til áherslu nefndarinnar á skiptingu svæða í verndarflokka má velta upp þeirri spurningu í hvaða flokk orkuvinnslusvæðin á miðhálandinu gætu farið. Orkuvinnslusvæðin sem um ræðir eru Þjórsár-Tungnaásvæðið, Blöndusvæðið og Kárahnjúkasvæðið. Á öllum þessum svæðum er unnin endurnýjanleg orka úr jökulám. Svæðin eru rekin af Landsvirkjun. Starfsemi Landsvirkjunar er alþjóðlega vottuð með tilliti til gæðastjórnunar og umhverfisstjórnunar (ISO 9001 og ISO 14001) auk þess sem fyrirtækið hefur tileinkað sér innra verklag byggt á alþjóðlegum matslykli (Hydropower Sustainability Assessment Protocol, HSAP) um sjálfbæra vatnsorkuvinnslu.⁹

Í ljósi þess að þjóðgarðar hafi verið stofnaðir víðs vegar um heiminn þar sem fyrir var orkuvinnsla, telur nefndin að hægt sé að leggja til að ofangreind orkuvinnslusvæði í núverandi mynd, verði innan miðhálandisþjóðgarðs. Þó verndarflokkar IUCN geri ekki ráð fyrir nýjum orkuvinnslusvæðum telur nefndin að núverandi svæði geti mögulega fallið í IUCN flokk V. Þessi flokkur getur átt við þar sem ekki er viðeigandi að setja stífari verndun. Verndin getur miðað að því að viðhalda núverandi landnotkun, endurvekja sögulega nýtingu/notkun, eða það sem algengast er; miða að því að viðhalda meginlandslagseinkennum en veita svigrúm fyrir þróun og breytingar. Fyrir liggur að orkuvinnslusvæði finnast innan verndarsvæða um heiminn eins og kemur fram í textanum. Þar eru þau hins vegar ekki skilgreind sérstaklega sem verndarsvæði. Það kann að vera álitamál almennt hvort skilgreina ætti orkuvinnslusvæði miðhálandisins sem sérstök verndarsvæði í ljósi markmiða og viðmiða sem sett eru fyrir slík svæði. Nefndin telur þó að horfa beri til þess að um einstakt verkefni er að ræða sem á sér ekki augljós fordæmi, þ.e. að gera stórt svæði í fjölbreytilegri nýtingu að þjóðgarði.

Horfa þarf til þess að umrædd orkuvinnsla er þegar í gangi og starfsemin er alþjóðlega vottuð. Auk þess leggur IUCN áherslu á í sínum leiðbeiningum að hvert ríki skilgreini sín verndarsvæði m.v. aðstæður í hverju landi. Leiðbeiningum IUCN sé ætlað að vera til aðstoðar í þeim efnum.

Í ljósi þess að verndarflokkar IUCN gera almennt ekki ráð fyrir nýjum virkjanaáformum þá vill nefndin hins vegar leggja áherslu á það að sjálfbærandi orkubúskapur fyrir starfsemi á miðhálandinu, að því gefnu að hann sé í samræmi við stjórnar- og verndaráætlun, sé nokkuð sem ekki ætti að útiloka í þjóðgarði á miðhálandinu. Nærtækt dæmi er 30 kW heimarafstöð í Drekaá við Öskju í

⁸ Hlutverk og verndarflokkar þjóðgarða: Samantekt fyrir nefnd um stofnun miðhálandisþjóðgarðs, bls. 21.

⁹ Sjálfbær orkuvinnsla lýsir því hvernig orkulind er nýtt en endurnýjanleiki lýsir eðli hennar. Endurnýjanlega auðlind er þannig hægt að nýta á sjálfbæran eða ósjálfbæran hátt.

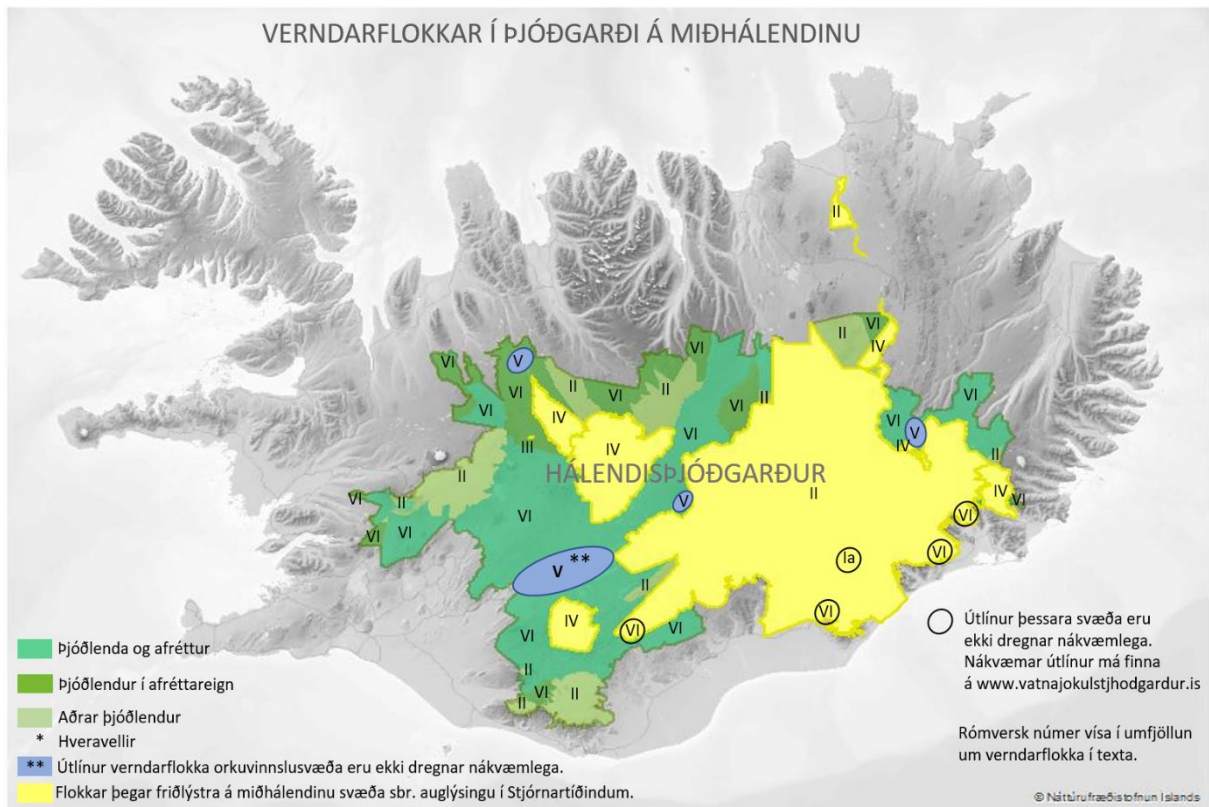
Vatnajökulspjóðgarði. Sú smávirðjun er reist með það í huga að nýta orkuna á svæðinu og draga úr brennslu jarðefnaeldsneytis og minnka loft- og hljóðmengun sem fylgir keyrslu dísilrafstöðva. Vatnajökulspjóðgarður er meðal þeirra aðila sem hyggst nýta raforku úr þessari virðjun.

MEGINTILLAGA NEFNDAR

Í samræmi við ofangreindar forsendur leggur nefndin fram eftirfarandi áherslur um skiptingu landsvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka:

- (1) Með tilliti til þessa telur nefndin að í megindráttum sé rétt að skilgreina bæði þjóðlendur og afrétti og þjóðlendur í afréttareign innan miðhálandisþjóðgarðs í IUCN verndarflokk VI. Svokallaðar aðrar þjóðlendur á miðhálandinu telur nefndin rétt að fari í IUCN flokk II.*
 - (2) Nefndin telur eðlilegt að verndarflokkar þegar friðlýstra svæða á miðhálandinu sbr. auglýsingu viðeigandi friðlýsingar í Stjórnartíðindum haldist óbreyttir innan miðhálandisþjóðgarðs.*
 - (3) Í ljósi þess að þjóðgarðar hafi verið stofnaðir víðs vegar um heiminn þar sem fyrir var orkuvinnsla, telur nefndin að hægt sé að leggja til að ofangreind orkuvinnslusvæði í núverandi mynd, verði innan miðhálandisþjóðgarðs. Nefndin gerir ekki ráð fyrir nýjum orkuvinnslusvæðum innan þjóðgarðsins enda geri verndarflokkar IUCN ekki ráð fyrir slíku. Nefndin telur þó að núverandi svæði geti mögulega fallið í IUCN flokk V. Þessi flokkur getur átt við þar sem ekki er viðeigandi að setja stífari verndun. Verndin getur miðað að því að viðhalda núverandi landnotkun, endurvekja sögulega nýtingu/notkun, eða það sem algengast er; miða að því að viðhalda meginlandslagseinkennum en veita svigrúm fyrir þróun og breytingar.*
- Horfa þarf til þess að umrædd orkuvinnsla er þegar í gangi og starfsemin er alþjóðlega vottuð. Auk þess leggur ICUN áherslu á í sínum leiðbeiningum að hvert ríki skilgreini sín verndarsvæði m.v. aðstæður í hverju landi. Leiðbeiningum IUCN sé ætlað að vera til aðstoðar í þeim efnum.*
- Í ljósi þess að verndarflokkar IUCN gera almennt ekki ráð fyrir nýjum virkjanaáformum þá vill nefndin þó leggja áherslu á að hún telur að ekki ætti að útiloka í þjóðgarði á miðhálandinu sjálfberandi orkubúskap fyrir starfsemi á svæðinu, að því gefnu að hann sé í samræmi við stjórnar- og verndaráætlun. Nærtækt dæmi er 30 kW heimarafstöð í Drekaá við Öskju í Vatnajökulspjóðgarði. Sú smávirðjun er reist með það í huga að nýta orkuna á svæðinu og draga úr brennslu jarðefnaeldsneytis og minnka loft- og hljóðmengun sem fylgir keyrslu dísilrafstöðva. Vatnajökulspjóðgarður er meðal þeirra aðila sem hyggst nýta raforku úr þessari virðjun.*

KORT AF MEGINTILLÖGUM NEFNDAR



Hér hafa verið dregin fram einkenni þeirra landsvæða sem nefndin telur að í meginráttum eigi að taka tilliti til við skiptingu landsvæða í miðhálandisþjóðgarði í verndarflokka. Nefndin leggur þó áherslu á að á þjóðlendum miðhálandisins eru minni svæði sem gætu fallið í aðra flokka. Þar má til dæmis nefna Kerlingafjöll, sem nú þegar eru í friðlýsingarferli, Orravatnsrústir sem er mjög viðkvæmt sífrerasvæði norðan Hofsjökuls og víðerni miðhálandisins. Nefndin lítur hins vegar svo á að það sé ekki hlutverk hennar að skilgreina nákvæmlega verndarflokka slíkra svæða heldur frekar að setja fram helstu áherslur um skiptingu stærri landsvæða í verndarflokka. Nánari útfærsla eða þróun verndarflokkunar innan þjóðgarðsins verði unnin sem hluti af stjórnunar- og verndaráætlun. Stjórnkerfi þjóðgarðsins, með tilheyrandi skiptingu í rekstrarsvæði með aðkomu heimaðila, muni ennfremur taka á útfærslum fyrir stök svæði af þessu tagi. Nefndin gerir ráð fyrir því að þjóðgarði á miðhálandi Íslands verði skipt í rekstrarsvæði þar sem aðkoma heimaðila og annarra hagaðila verði tryggð í gegnum svæðisbundin umdæmis- eða svæðisráð. Hugmyndir um þetta mun nefndin útfæra í umfjöllun sinni um stjórnkerfi þjóðgarðsins.

3. HUGSANLEGAR AÐKOMULEIÐIR OG ÞJÓNUSTUMIÐSTÖÐVAR

FORSENDUR OG AÐKOMULEIÐIR

Nefnd um stofnun miðhálandisþjóðgarðs á einnig að fjalla um aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar garðsins. Á samráðsfundum með sveitarfélögum og hagaðilum var kallað eftir tillögum um hvað fundarfólk sæi fyrir sér í þeim efnum.

Á fundunum var fjallað um aðkomuleiðir og komu fram ýmsar tillögur um svæði sem gætu hentað sem aðkomuleiðir/þjónustumiðstöðvar að þjóðgarðinum. Fyrir liggur að ákveðnir stofnvegir, sem og aðrir vegir, liggja nú þegar að og á miðhálandinu og voru tillögurnar því í samræmi við þá innviði. Einnig liggur fyrir að mörkuð hefur verið stefna í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð um þjónustumiðstöðvar sem ýmist hafa verið byggðar eða eru í undirbúningsferli. Eðlilegt er að ætla að þessar miðstöðvar myndu halda hlutverki sínu í miðhálandisþjóðgarði. Þá liggur einnig fyrir skilgreining samkvæmt Landsskipulagsstefnu um þjónustumannvirki á miðhálandinu sem augljóslega gæti nýst áfram sem slík í þjóðgarði.

Þegar tillögur sem fram komu á samráðsfundum voru teknar saman fékkst góð mynd af þeim aðkomuleiðum/miðstöðvum sem nefndin gæti fjallað um.

FLOKKAR ÞJÓNUSTUMIÐSTÖÐVA

Nefndin er sammála um skynsamlegt gæti verið að skipta slíkum miðstöðvum upp í mismunandi stig eftir umfangi og hlutverki miðstöðva. Einnig telur nefndin mjög mikilvægt að sú starfsemi sem fyrir er á miðhálandinu varðandi ýmsa þjónustu haldi sér. Því sé mikilvægt að hugsa tilurð miðstöðva út frá þeim þáttum, þar sem áhersla væri lögð á samstarf þjóðgarðs og aðila sem nú þegar starfa á miðhálandinu.

Almennt varðandi aðkomuleiðir og miðstöðvar að/í þjóðgarðinum leggur nefndin áherslu á mikilvægi umferðaröryggis, skýra vegvísun og fullnægjandi þjónustu.

Með þetta í huga leggur nefndin til að þjónustumiðstöðvum verði skipt í þrjá meginflokka þar sem stigsmunur verði á umfangi og hlutverkum. Stigin miðast við hvernig nefndin sér fyrir sér umfang miðstöðvanna, hærra stig jafngildir umfangsmeiri starfsemi á/við miðstöð. Sérstaklega er vakin athygli á því að stór hluti þeirra þjónustumiðstöðva sem mynda munu innviði miðhálandisþjóðgarðs eru þegar til og í rekstri. Þannig er mikilvægt að leggja ríka áherslu á að eiga frá upphafi samstarf um rekstur þjónustu þjóðgarðsins við þá aðila sem starfa á hálandinu og hafa í sumum tilvikum byggt upp þjónustu eða rekið til langs tíma.

STIG 1

ÞJÓÐGARÐSGÁTTIR

Ríkið á, byggir, rekur.

Yfirleitt á láglandi, við hringveg eða í alfaraleið. Kynna hinn stóra þjóðgarð utan marka hans.

Vinnustöðvar þjóðgarðs - starfsmenn og þjónusta.

Sýning og/eða upplýsing um þjóðgarð

Skipulag lands í nágrenni þarf að taka mið af atvinnuuppbyggingu og byggð, s.s. afþreyingu, gistingu og/eða aðra þjónustu einkaaðila.

Fært að þeim-til þeirra allt árið á öllum bílum. (almenningsamgöngur tryggðar). Þurfa að geta tekið á móti miklum fjölda

STIG 2

HÁLENDISMIÐSTÖÐVAR

Getur verið umsjónarsamningur (PPP – „Public Private Partnership“) ef aðstæður eru þannig.

Á hálendi oftast - eða í jaðri hálendis.

Upplýsinga- og öryggismiðstöðvar þjóðgarðs innan hálendis.

Hluta úr ári-miðstöðvar/ Heilsársvinnustaðir ekki krafa (fer eftir samningi).

Öryggi, eftirlit, þjónusta, upplýsingar, náttúruvernd.

STIG 3

ÞJÓNUSTUSTAÐIR Á HÁLENDI

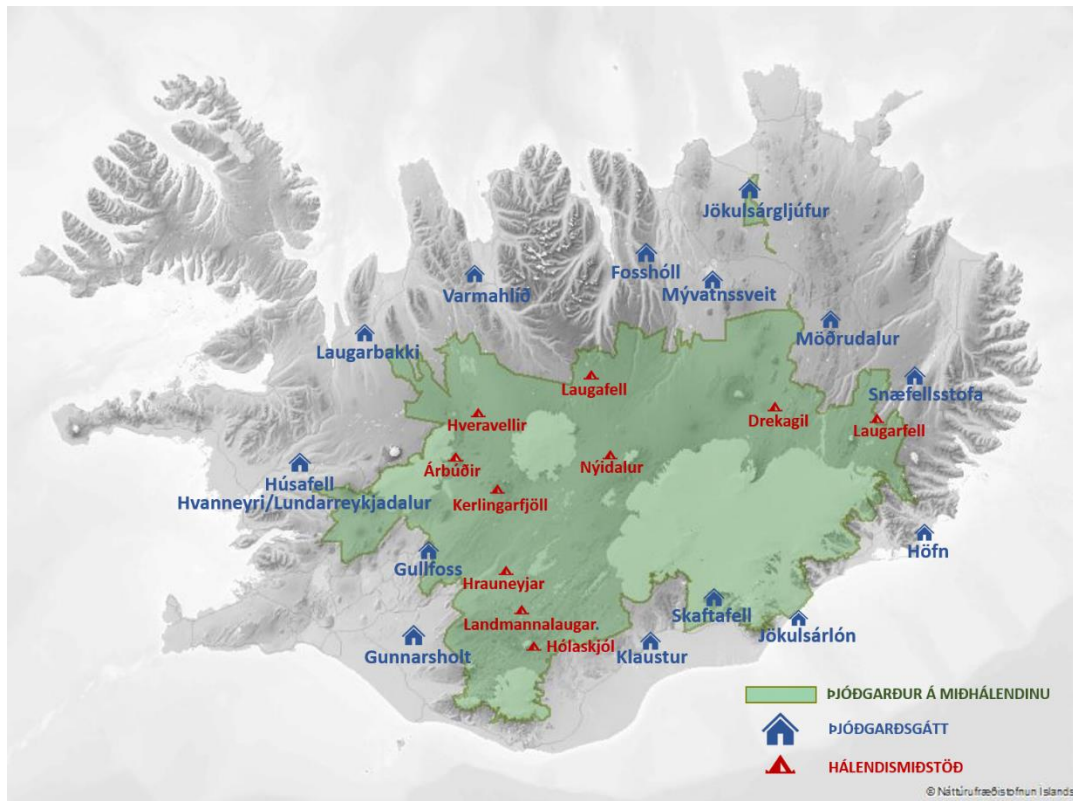
Umsjónarsamningar (PPP – „Public Private Partnership“) fyrsti valkostur.

Bændur, ferðafélög, aðrir sem eru þegar í rekstri.

Ríkið byggir upp þjónustu þar sem aðilar eru ekki fyrir hendi til að semja við.

Salerni - upplýsingar – öryggi - einföld þjónusta.

Kortið á bls. 16 sýnir þær miðstöðvar sem tillögur komu fram um í vinnu nefndarinnar, m.a. á samráðsfundum nefndarinnar með sveitastjórnnum og hagaðilum. Á kortinu eru eingöngu nefndar miðstöðvar í flokkum 1 og 2, þ.e. þjóðgarðsgáttir og hálendismiðstöðvar. Miðstöðvar í flokki 3, þjónustustaðir á hálendi, eru ekki tilgreindar á kortinu. Nefndin leggur til að leitast verði við að fylgja þessum tillögum með þeim fyrirvara að hægt verði að bregðast við rökstuddum tillögum um aðra staðarvalskosti frá sveitarfélögum og/eða öðrum hagaðilum á viðkomandi svæðum. Fram hefur komið að nefndin muni kynna tillögu að útfærslu rekstrarsvæða fyrir þjóðgarðinn á síðari stigum. Að því gefnu er enn fremur hægt að horfa til þess að svæðisstjórnir slíkra rekstrarsvæða geti tekið endanlegar ákvarðanir um staðsetningu þjónustumiðstöðva hvers svæðis í stjórnar- og verndaráætlun. Þær miðstöðvar sem falla undir flokk nr. 3, þjónustustaðir á hálendi, telur nefndin rétt að verði tekin ákvörðun um á grunni staðarþekkingar í slíkum svæðisstjórnnum.



Vert er að athuga að mannvirki eru til staðar á meirihluta þeirra svæða sem sett hafa verið inn á kortið. Sem dæmi þá eru þegar til staðar á mörgum þeirra svæða sem nefndin skilgreinir í **STIG 1 – ÞJÓÐGARÐSGÁTT**, mannvirki sem gætu verið hluti af þjóðgarðsgátt. Þar er einkar mikilvægt að huga að því að ef gera á ráð fyrir heilsársþjónustu og auknum umsvifum í slíkum gáttum þá skiptir máli að aðgengi sé tryggt að þeim og að aðkoma að og frá gáttum sé miðuð út frá umferðaröryggi, þ.m.t. að vegurinn þoli aukna umferð og umferð þyngri ökutækja. Þá þarf að tryggja öflugt þjónustustig, m.a. með skýrri vegvísun, ef auglýsa á slíka staði sem gáttir inn í þjóðgarð.

Á stöðum sem merktir eru sem **STIG 2 - HÁLENDISMIÐSTÖÐ** eru einnig mannvirki á öllum þeim svæðum sem nefndin skilgreinir sem slík. Þau svæði eru nú þegar skilgreind í Landsskipulagsstefnu sem hálandismiðstöðvar, jaðarmiðstöðvar eða skálasvæði. Þar þarf að sama skapi að huga að því og greina hvort um árstíðabundna þjónustu er að ræða eða heilsárs og hugsa þjónustustig út frá því.¹⁰

Varðandi svæði sem nefndin skilgreinir í **STIG 3 – ÞJÓNUSTUSTAÐIR Á HÁLENDINU** þá telur nefndin, eins og komið hefur fram, rétt að tekin verði ákvörðun um slík svæði á grunni staðarþekkingar í svæðisstjórnnum. Sem dæmi mætti hugsa sér að undir þessa skilgreiningu gætu fallið staðir í umsjá upprekstrarfélaga, veiðifélaga, útivistarfélaga, bænda og samtaka sem þegar stunda starfsemi á miðhálandinu.

¹⁰ Nefnd leggur áherslu á að fleiri staðir kæmu til greina sem STIG 1 og STIG 2 miðstöðvar á kortinu. Þau svæði sem merkt hafa verið inn á kortið byggja á tillögum samráðsfunda og er allur fyrirvari settur á það sem slíkt.