



Húnavöllum, 29. apríl 2019.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um Verkefni nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu, mál nr. 111/2019.

Stofnun þjóðgarðs hefur óhjákvæmilega í för með sér að skipulagsvald sveitarfélaga skerðist. Lagaramminn um þjóðgarða er þess eðlis að verulegur hluti skipulagsvalds er færður frá sveitarstjórnnum með stjórnunar- og verndaráætlunum sem binda hendur sveitarstjórna þegar m.a. kemur að ákvörðunum um landnýtingu, mannvirkjagerð, samgöngur og aðra innviði. Allir þeir meginþættir sem felast í skipulagsvaldi eru því færðir frá sveitarfélögunum.

Sveitarstjórn Húnavatnshrepps telur ekki ásættanlegt að stjórn og umráð yfir 40% Íslands verði í höndum fárra aðila. Stöðugt er vegið að sjálfstæði landsbyggðarsveitarfélaga og þeim ekki treyst fyrir því landsvæði sem er innan þeirra sveitarfélagsmarka.

Í ljósi þeirrar reynslu sem komin er á rekstur þjóðgarða á Íslandi má glögg sjá að mjög víða er pottur brotinn t.d. í viðhaldi vega, fráveitumálum og merkingum svo eitthvað sé nefnt. Ljóst er að mörg stór verkefni sem útheimta mikið fjármagn bíða framkvæmda í þjóðgördum landsins.

Sveitarstjórn Húnavatnshrepps fær ekki séð hvernig ríkinu ætlar að takast að halda utanum, sinna og fjármagna, öll þau stóru verkefni sem munu bæstast við verði miðhálandisþjóðgarður að veruleika. Allvíða á hálandinu þar sem ekki eru þjóðgarðar er þegar mjög vel haldið á málum.

Þar hafa verkefni verið unnin í samvinnu sveitarfélaga og heimamanna með mikilli sjálfbodavinnu fyrir lítið fjármagn. Verði miðhálandisþjóðgarður að veruleika má búast við að heimamenn dragi sig til hlés. Gera má ráð fyrir að öll sú vinna og fjármagn sem heimafólk hefur lagt til hálandisins muni færast yfir til ríkisins. Sveitarstjórn Húnavatnshrepps hefur miklar áhyggjur af því að þau svæði á hálandinu þar sem vel hefur verið haldið á málum er varðar viðhald og uppbyggingu verði aftarlega í röðinni þegar kemur að úthlutun fjármagns til svæða í fyrirhuguðum þjóðgarði. Í ljósi reynslunnar telur sveitarstjórn að þá muni þeim eignum sem áður voru í eigu og umsjá viðkomandi sveitarfélaga ekki verða viðhaldið og að endingu lokað. Á það bæði við um húsbyggingar og vegslóða eins og dæmi eru um í Vatnajökulsþjóðgarði. Sveitarstjórn Húnavatnshrepps vill benda á umsögn Sveitarfélagsins Hornafjarðar sem birtist í samráðsgáttinni 21. des. 2018 vegna vinnu við fyrirhugaða stofnun miðhálandisþjóðgarðs. Í niðurlagi umsagnarinnar segir: „mikilvægt er að tryggja þjóðgördum sem fyrir eru í landinu rekstrargrundvöll áður en lögð er áhersla á að stofna nýjan þjóðgarð“.

2

Sveitarstjórn Húnavatnshrepps leggst alfarið gegn áformum um stofnun miðhálandisþjóðgarðs sem kynnt hafa verið sveitarfélögum á umliðnum vikum. Nefnd sem skipuð var af umhverfis- og auðlindaráðherra á vordögum 2018 hefur það hlutverk að vinna að tillögum um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu, en hvorki að meta eða gera tillögu um hvort stofna skuli slíkan þjóðgarð, né heldur að meta kosti og galla slíkrar stofnunar. Samráð um þann grundvallarþátt málsins, hvort stofna skuli þjóðgarð á miðhálandinu, hefur ekki átt sér stað.

Helstu rök sem borin hafa verið á borð fyrir sveitarstjórnarfólk á fundum með miðhálandisnefndinni eru að það sé þjóðhagslega hagkvæmt að stofna þjóðgarðinn. Orðið þjóðgarður sé vörumerki sem laði að sér ferðamenn, þeim fylgi kröfur um aukið aðgengi og bætta þjónustu og þ.a.l. meiri mengun og ágangur á náttúruna sem þurfi að vernda. Í þessu liggja þversagnir.

Að endingu vill sveitarstjórn vekja athygli ríkisstjórnarinnar á því að mörg mikilvæg verkefni kalla á athygli og aukið fjármagn og eru mun brýnni hagsmunamál náttúru og þjóðar en stofnun miðhálandisþjóðgarðs.

Virðingarfyllt,


Einar Kristján Jónsson,
sveitarstjóri



Meðfylgjandi: Minnisblað sveitarstjóra, dagsett 18. janúar 2019

Minnisblað

Til: Sveitarstjórnar Húnavatnshrepps

Frá: Sveitarstjóra

Efni: Möguleg stofnun Miðhálandisþjóðgarðs.

1. Almennt um undirbúning stofnunar miðhálandisþjóðgarðs¹.

- a. Í apríl 2018 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu. Henni var falið það hlutverk að vinna að tillögum um stofnun slíks verndarsvæðis. Nefndinni er ætlað að skila lokatillögum 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
- b. Nú liggja fyrir textadrög af fyrstnefndu tveimur liðum sem hafa meðal annars verið kynntir í samráðsgátt stjórnvalda. Gera má ráð fyrir að drög vegna annarra liða verði sett inn þar til almennra umsagna.
- c. Verkefni nefndarinnar verður að gera tillögu að stofnun Miðhálandisþjóðgarðs. Málið varðar ekki hvort stofna eigi slíkan garð, heldur hvernig. Í því felst meðal annars að leggja til afinörkun þjóðgarðsins, vernd svæða innan hans og hvernig stjórnun hans verður háttað. Í ljósi almennra laga og eðli þjóðgarða verða hér sett fram sjónarmið um áhrif hugsanlegs þjóðgarðs. Þá verður nokkuð litið til ákvæða laga um Vatnajökulþjóðgarð, en líklegt er að þau verði nýtt sem fyrirmynd að einhverju marki.

¹ Hér má finna skýrslu sem kom út í lok nóvember 2017 frá nefnd fyrri umhverfisráðherra
<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6c28d2ec-c478-11e7-941e-005056be4d74>

2. Um verkefni ráðherranefndarinnar. Af hverju þjóðgarður? Aðrar friðunarheimildir.

- a. Ráðherranefndinni er ætlað að greina tækifæri sem fylgja þjóðgarðsstofnun en jafnframt að leggja til nákvæma útfærslu um stofnun þjóðgarðs. Því sjónarmiði er hér velt upp að nefndin á að taka mörg og stór skref í samburði við aðdraganda ákvarðanatöku vegna ýmissa annarra þjóðfélagslegra stórmála. Ef lítið er til annarra mála hins opinbera í svipuðum stærðarflokki, mætti líkja hlutverki nefndarinnar við að nefnd sem fjalla ætti um kosti byggingar nýs háskólasjúkrahúss ætti jafnframt að vinna ítarlegar teikningar af byggingu og skipulagi nýtingar hennar.
- b. Jafnvel þótt haft verði samráð um vinnu nefndarinnar virðist ekki gert ráð fyrir að staldrað sé við og lýðræðislegar forsendur fyrir málinu kannaðar með formlegum hætti. Ef málið er aftur borið saman við byggingu nýs háskólasjúkrahúss, er enn frekari þörf á slíku fyrirkomulagi vegna miðhálandisþjóðgarðs, enda varðar málið fjölda sveitarfélaga með beinum og varanlegum hætti og svæðið fellur nú undir skipulagsvald lýðræðislegra kjörinna sveitarstjórna.
- c. Ekki er stofnað til starfs nefndarinnar á grundvelli þingsályktunartillögu. Þingsályktunartillögur um þjóðgarð á miðhálandinu hafa verið bornar upp á undanförunum árum en ekki fengið afgreiðslu. Þess skal getið á árinu 2015 óskaði Alþingi eftir umsögnum um slíka tillögu, en tillagan var ekki afgreidd.²
- d. Verkefni ráðherranefndarinnar felur ekki í sér að fjallað verði um kosti og galla þess valkosta að stofna þjóðgarð. Athugun málsins með sérstöku tilliti til þess hvort aðrar heimildir til friðlýsingar séu heppilegri fer því til dæmis ekki fram. Slík atriði hefðu komið til umfjöllunar á lýðræðislegum vettvangi svo sem með afgreiðslu þingsályktunar um málefnið þar sem óskað hefði verið eftir nýjum umsögnum sveitarstjórna. Í náttúruverndarlögum er gert ráð fyrir ýmis konar friðunarmöguleikum, sem taka mið af flokkun friðlýsingar á vegum alþjóðlegra stofnana, sbr. umfjöllun hér síðar um IUCN.
- e. Hugmyndir um friðun miðhálandisins hvíla á því að þar er að finna víðáttumikil ósnortin landsvæði. Með náttúruverndarlögum nr. 60/2013 sem tóku gildi í lok ársins 2015, voru heimildir til friðlýsingar óbyggðra víðerna lögbundnar, sbr. 46. gr. Í eldri náttúruverndarlögum var gert ráð fyrir að stofnun friðlanda tengdist einkum sérstöku landslagi og þar að leiðandi áttu þær heimildir ekki við um mörg víðfeðm og einsleit svæði miðhálandisins. Stofnun friðlands felur ekki í sér stofnun þjóðgarðs. Sú spurning vaknar af hverju ekki kemur til álita að nýta þennan nýja friðlýsingarmöguleika á afmörkuðum svæðum og með tilliti til skipulagsáætlana sveitarfélaga. Hugmyndir um stofnun miðhálandisþjóðgarðs komu fram áður en þessi sérstaki friðlýsingarmöguleiki var tekinn upp í náttúruverndarlög og í raun er hægt að fullyrða að umræða um hann hefur verið óveruleg.

² Hér má finna þingsályktunartillöguna sem ekki var afgreidd:

<https://www.althingi.is/thingstorfi/thingmajalistar-efir-thingum/?ri=146&num=367>

Á Alþingi komu fram athugasemdir frá flutningsmanni tillögunnar, Katrínu Jakobsdóttur, um að málið væri ekki borið undir þingið á sínum tíma.

- f. Þá má einnig nefna aðrar heimildir til friðunar og verndar, sem ekki fela í sér eins varanlega og ófyrirséðar takmarkanir á landnýtingu. Slíkar aðferðir geta hugnast sveitarfélögum betur m.a. í ljósi fjölbreytilegra sjónarmiða um þarfir fyrir uppbyggingu ferðaþjónustu og innviðaupbyggingar landsins.

3. Hvað er þjóðgarður.

- a. Alþjóðasamvinna um þjóðgarðsmál er vegum stofnunarinnar, IUCN, þ.e. The International Union for Conservation of Nature. Þjóðgarður er þar nefndur sem einn af sjö flokkum verndarsvæða. Á vegum stofnunarinnar hefur þjóðgarður verið skilgreindur á eftirfarandi hátt³.
- i. *Large natural or near natural areas set aside to protect large-scale ecological processes, along with the complement of species and ecosystems characteristic of the area, which also provide a foundation for environmentally and culturally compatible spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities.*
 - ii. Þýðing skilgreiningar þjóðgarðs m.v. eldri viðmið/staðla fyrir árið 2008 var eftirfarandi⁴: *Friðlýst náttúrulegt svæði lands og/eða sjávar þar sem; verndaðar eru vistfræðilegar heildir eins eða fleiri vistkerfa fyrir núlifandi og komandi kynslóðir, komið er í veg fyrir nýtingu eða búsetu sem samrýmist ekki friðun svæðisins og sköpuð eru skilyrði til að sinna megi vísindum, menntun, útivist og þörfum gesta í samræmi við vernd náttúru og menningararfs.*
- b. Viðmið/staðlar um flokkun friðlýstra svæða á vegum IUCN var breytt árið 2008. Hafa þeir í huga að umfjöllun um málefni Miðhálandisþjóðgarðs, t.d. skýrsla nefndar frá árinu 2004 byggði á fyrri stöðlum/viðmiðum en lítið hefur verið fjallað um breytingar sem gerðar hafa verið á þessum stöðlum/viðmiðum og hafa eðli máls samkvæmt áhrif á stöðu þjóðgarðs sem stofnað yrði til nú. Eldri viðmið um svæðisskiptingu þjóðgarða, sbr. fyrri heimild, fölu í sér eftirfarandi.
- Svæði A, kjarninn (core zone): Ströng friðun, engin notkun, almenningi einungis leyfður aðgangur á merktum stígum, engin afskipti höfð af gangi náttúrunnar. Kjarninn er alltaf staðsettur þar sem sérstökustu svæðin eru í þjóðgarðinum, þess vegna geta verið margir litlir kjarnar í einum þjóðgarði.
 - Svæði B, almennt verndað svæði (general protected area): Aðeins skipulögð afþreyingarstarfsemi, engin önnur landnotkun, engin búseta.
 - Svæði C, landslagsvernd (protected landscape): Takmarkaður rekstur eða landnotkun sem er í samræmi við markmið verndunarinnar.
 - Svæði D; virkt/þróunar svæði, (transition zone): Arðbær landnotkun og búseta.

³ <http://www.biodiversity-a-z.org/content/iucn-category-ii-national-park>

⁴ Hér er stuðst við samantekt á greininni Hvað er þjóðgarður, e. Þórdísi Bjarnadóttur og Susanne Greef, sem kynnt var á Fræðisþingi landbúnaðarins, 2004. Sjá nánar.

<http://www.landbunadur.is/landbunadur/wgsamvef.nsf/0/c82cc3845cc9f05900256c3d00329c94?OpenDocument>

- Byggt var á því að 75% af öllum þjóðgarðinum yrði að vera á svæði A til að fá viðurkenningu IUCN.
- c. Ný viðmið/staðlar, Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, um flokkun friðlýstra svæða og þ.m.t. kröfur til svæðisskiptingar þeirra voru samþykktar af IUCN á árinu 2008⁵. Umfjöllun um kröfur til þjóðgarða er m.a. á bls. 16-18, þar sem koma fram grundvallarsjónarmið um eðli friðunar og hvaða starfsemi getur átt sér stað innan þjóðgarðs. **Meginreglan um að 75% þjóðgarðs falli undir aðalmarkmið verndunar gildir ennþá, sbr. umfjöllun á bls. 35-36.** Að öðru leyti eru ekki settar fram upplýsingar um stærðir og/eða hlutföll mismunandi starfsemi sem kynni að vera heimil. Slík viðmið geta þó verið til staðar í verklagsreglum IUCN um hvort þjóðgarðar verði viðurkenndir.
- d. Þessar upplýsingar eru settar fram með tillit til þess að jafnvel þótt nokkurt svigrúm geti verið til staðar um mismunandi notkun svæða innan þjóðgarða, má ætla að stefnt verði að því að þjóðgarðurinn uppfylli skilyrði sem gerð eru til „þjóðgarða“ á alþjóðlega vísu. Umræða um hver þau skilyrði eru virðist nauðsynleg til þess að sveitarstjórn Húnavatnshrepps og aðrar sveitarstjórnir geti tekið afstöðu til kosta þess að hluti sveitarfélagsins verði tekin undir þjóðgarð.

⁵ https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/iucn_assignment_1.pdf

4. Þjóðgarður og skipulagsvald sveitarfélaga.

- a. Í náttúruverndarlögum nr. 60/2013 eru almenn ákvæði um þjóðgarða, en þau lýsa í raun grunnhugmyndum um þann varanleika sem þjóðgarðshugtakið byggir á. Samkvæmt 47. gr. laganna gildir til að mynda að allar athafnir og framkvæmdir sem hafa varanleg áhrif á náttúru svæðisins eru bannaðar nema þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingarinnar náist. Skilja má sérlög um Vatnajökulspjóðgarð, nr. 60/2007, þannig að þar kunni að vera rýmra svigrúm til framkvæmda, enda samræmist það stjórnunar- og verndaráætlun.
- b. Fyrir hvern þjóðgarð (og reyndar öll friðlýst svæði) er gerð stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. 81. gr. náttúruverndarlaga. Efni þeirrar áætlunar er samkvæmt 2. mgr.:
 - i. *Í stjórnunar- og verndaráætlun skal meðal annars 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.*
- c. Til samanburðar er fjallað um stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulspjóðgarðs í 12. gr. laga um garðinn og um efni hennar segir í 2. mgr.:
 - i. *Í stjórnunar- og verndaráætlun skal nánar tiltekið gerð grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan Vatnajökulspjóðgarðs, einstökum verndaraðgerðum, landnýtingu, mannvirkjagerð, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu og not þess.*
- d. Í 13. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð er fjallað um réttaráhrif áætlunarinnar og gildi hennar gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga:
 - i. *Sveitarstjórnir eru bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan Vatnajökulspjóðgarðs.*
 1. Þessi regla virðist í raun nauðsynleg og rökrétt í ljósi almennra hugmynda um stöðu og hlutverk þjóðgarða. Reglan skerðir hins vegar skipulagsvald sveitarfélags stórkostlega.
- e. Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga við starf Miðhálandisþjóðgarðsnefndarinnar hafa verið sett fram sjónarmið um að stofnun þjóðgarðs megi ekki skerða skipulagsvald sveitarfélaga. Í þessari afstöðu fellst í raun misskilningur um eðli þjóðgarða. Það er óumflýjanlegur þáttur þjóðgarðsstofnunar að skipulagsvald sveitarfélags skerðist verulega.
- f. Með stofnun þjóðgarðs flyst skipulagsvald í raun yfir til stjórnarstofnana þjóðgarðs sem fjalla um þætti eins og landnýtingu, mannvirkjagerð, samgöngur og aðra innviði, í stjórnunar- og verndaráætlun. Það sem eftir stendur af skipulagsvaldi sveitarfélags virðist helst varða minniháttar útfærsluatriði.

5. Þjóðgarður og reglur um ráðstöfun lands.

- a. Stofnun þjóðgarðs hefur áhrif á heimildir til ráðstöfunar lands og fjárhagslega hagsmuni tengda því. Þau atriði verða hér skoðuð út frá tvennu; annars vegar vegna áhrifa á sveitarfélög þar sem þjóðlenda er innan þjóðgarðs og hins vegar stöðu eiganda afréttareignar innan þjóðgarðs.

6. Áhrif á ráðstöfun lands þjóðlendu sem fellur innan þjóðgarðs.

- a. Ákvæði náttúruverndarlaga gera ráð fyrir því að land innan þjóðgarðs skuli almennt vera í eigu ríkisins, sbr. 4. mgr. 47. gr. laganna. Þjóðlendur eru í eigu ríkisins, en um ráðstöfun lands þjóðlenda gilda sérstakar reglur 3. gr. laga nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, sbr. til dæmis 1.-4 mgr.:

- i. *Enginn má hafa afnot þjóðlendu fyrir sjálfan sig, þar með talið að reisa þar mannvirki, gera jarðrask, nýta hlunnindi, vatns- og jarðhitaréttindi, sbr. þó 5. gr., nema að fengnu leyfi skv. 2. eða 3. mgr. og að uppfylltum skilyrðum laga að öðru leyti.*
- ii. *Leyfi ráðherra þarf til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, vindorku, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Ráðherra er jafnframt heimilt að leyfa nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þessum réttindum.*
- iii. *Til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu að öðru leyti en greinir í 2. mgr. þarf leyfi hlutaeigandi sveitarstjórnar. Sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs þarf jafnframt samþykki ráðherra. Rísi ágreiningur um veitingu leyfa samkvæmt þessari málsgrein sker ráðherra úr honum.*
- iv. *Ráðherra er heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu réttinda sem hann heimilar skv. 2. mgr. Með sama hætti er sveitarstjórn heimilt að fengnu samþykki ráðherra að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar skv. 3. mgr. Tekjum af leyfum til nýtingar lands skv. 2. mgr. skal varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, eftir nánari ákvörðun ráðherra. Tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir skv. 3. mgr. skal varið til hliðstæðra verkefna innan þjóðlendna samkvæmt nánari ákvörðun sveitarstjórnar. Sveitarstjórn skal árlega gera ráðherra grein fyrir ráðstöfun fjárins.*

- b. Ákvæðin fela í sér að sveitarstjórn semur um ráðstöfun lands innan þjóðlendu, enda varðar ráðstöfunin ekki orkunýtingu eða nýtingu jarðefna. Tekjur vegna þeirrar ráðstöfunar skulu nýttar innan viðkomandi þjóðlendu. Sveitarfélagið hefur almennt forræði á þessum atriðum, en leyfisveitingin og ráðstöfun fjár er þó háð sérstöku samþykki eða almennum ramma ríkisins, þar að segja forsætisráðuneytisins sem fer með málefni þjóðlenda. (Til dæmis má ætla að eigendastefna þjóðlenda muni skýra nánar samskipti ríkis og sveitarfélaga)

- c. Dæmi eru um að sveitarfélög hafi ráðstafað landi til rekstrar- og þjónustuaðila, sem stofnað hafa til umtalsverðra tekna sveitarfélaga, sem unnt er að nýta innan viðkomandi þjóðlendu.
- d. Í lögum um Vatnajökulspjóðgarð, samanber breytingarlög nr. 101/2016, er fjallað um ráðstöfun lands innan garðsins. Það er athyglivert að ákvæðin komu inn í lögin eftir lagabreytingu sem gerð var 9 árum eftir upphaflega lagasetningu um stofnun garðsins og var afgreidd án mikillar umfjöllunar. Slíkar breytingar sýna hve einfalt er að breyta forsendum um starfsemi þjóðgarðs frá því sem kynnt var í upphafi.
- e. Í nýrri 15. gr. a. er kveðið á um að óheimilt er að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarðinum án samnings við Vatnajökulspjóðgarð. Í 15. gr. b er kveðið á um að afla þurfi leyfis Vatnajökulspjóðgarðar vegna skipulagðra viðburða og verkefna sem kalla á aðstöðu. Við 21. gr. laganna var svo bætt ákvæði að heimilt væri að innheimta gjald vegna leyfa skv. 15. gr. a og b. Gjöldunum er ætlað að mæta kostnaði við gerð samninga, veitingu leyfa, umsjón og eftirlit vegna hinnar leyfisskyldu starfsemi.
- f. Þá er í 3. málsgrein 15. gr. b. svohljóðandi ákvæði:
- i. Ákvæði laga þessara um leyfisveitingar ganga framur ákvæðum laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.
- g. Í skýringum í frumvarpi við lögina þar sem samspil við þjóðlendulög var skýrt sagði meðal annars:
- i. Þannig þarf ekki að fá leyfi sveitarstjórna vegna nýtingar lands og landsréttinda á þjóðlendum innan Vatnajökulspjóðgarðs heldur dugir að leita til þeirrar stofnunar sem ákveðið hefur verið að fari með umsjón svæðisins.
- h. Staða mála varðandi ráðstöfun lands innan þjóðlenda Vatnajökulspjóðgarðs er því eftirfarandi:
- Sveitarfélög koma ekki að leyfisveitingum
 - Sveitarfélög koma ekki að innheimtu gjalda fyrir leyfisveitingar eða ráðstöfun þeirra fjármuna
 - Gjöld sem innheimt eru miðuð við kostnað Vatnajökulspjóðgarðs en ekki gert ráð fyrir að þau geti skapað fjármuni sem nýta skuli til almennra uppbyggingarverkefna á svæðinu.
1. Bein áhrif sveitarfélags eru því engin. Þar fyrir utan virðast möguleikar til að afla fjár frá leyfishöfum til uppbyggingar hafa verið skertir, frá því sem hefði verið ef svæði væri venjuleg þjóðlenda.

7. Ráðstöfun tengd eignarhaldi á afréttareign.

- a. Samkvæmt 5. gr. Þjóðlendulaga gildir að 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. Í úrskurðum Óbyggðanefndar er kveðið á um afmörkun afrétta inn þjóðlendu og hverjum afréttareign tilheyrir. Oft er þar um að ræða sveitarfélög en einnig getur verið um að ræða aðila sem hafa fengið afréttareign framselda eða að afréttur tilheyrir tiltekinni jörð.
- b. Afréttareign tengjast ýmis not auk beitarréttar, til dæmis silungsveiðiréttur, umferðarréttur, slóðar og mannvirki eins og girðingar, réttir, hesthús og fjallaskálar. Þessi mannvirki kunna einnig að hafa verið fénytt í þágu fjallskilasjóða utan nýtingar vegna fjallskila, til dæmis með leigu á fjallaskálum. (Eyvindarstaðaheiði)
- c. Til samanburðar verður litið til Vatnajökulþjóðgarðs. Í stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulþjóðgarðs er almennt gert ráð fyrir óbreyttri beitarnýtingu innan þjóðgarðsins. Þar er þó gert ráð fyrir heimildum til takmarkana vegna gróðurverndarsjónarmiða. Hafa ber í huga að beitarnýting afrétta er háð reglum um gróðurvernd, til dæmis samkvæmt lögum um afréttarmálefni og fjallskil, lögum um landgræðslu og regluverki um gæðastýringu í sauðfjárrækt. Sveitarstjóri telur hins vegar að ljóst að með því að afréttarsvæði falli undir þjóðgarð skapist heimildir þjóðgarðs til þess að gera aðrar kröfur um beitarnotkun lands, en gilda samkvæmt almennum reglum.
- d. Þá er bent á að í stjórnunar- og verndaráætlun er fjallað um hvers kyns mannvirkjagerð, nýtingu og atvinnustarfsemi. Í þessu felst að nýting réttar sem í afréttareign felst er háð stjórnunar- og verndaráætlun, til dæmis varðandi gerð slóða, girðinga eða heimildir til að leigja mannvirki til atvinnustarfsemi.
- e. Nýting afréttareignar fellur því almennt undir umfjöllunatriði stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðs, sem getur leitt til ófyrirséðra takmarkana á réttindum sem henni fylgir.

8. Stjórnun þjóðgarða.

- a. Samkvæmt almennum ákvæðum náttúrverndarlaga er gert ráð fyrir að stjórn þjóðgarða sé í höndum Umhverfisstofnunar sem ber ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlunar. Þá skuli ráðinn þjóðgarðsvörður sem er starfsmaður stofnunarinnar, sbr. 81. og 82. gr. laganna. Gert er ráð fyrir samráði um gerð stjórnunar- og verndaráætlunar. Þá er til dæmis gert ráð fyrir sérstakri ráðgjafarnefnd um málefni Snæfellsjökulþjóðgarðs, þar sem sem viðkomandi sveitarfélag á einn fulltrúa.

- b. Stjórnun Vatnajökulsþjóðgarðs er með öðrum hætti og hvílir á sérlægum um þjóðgarðinn, nr. 60/2007, með síðari breytingum. Samkvæmt 4. gr. laganna er garðurinn sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra. Í stjórn stofnunarinnar sitja 7 einstaklingar. Þar á meðal eru formenn allra fjögurra svæðisráða, skv. skiptingu rekstrarsvæða garðsins. Í hverju svæðisráði sitja 6 fulltrúar, þar af 3 tilnefndir af sveitarfélögum og skal formaður valinn úr þeirra hópi. Í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs sitja því 4 einstaklingar sem tilnefndir eru af sveitarfélögum.
- c. Ráðherra ræður framkvæmdastjóra garðsins, að fenginni tillögu stjórnar. Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð eru engin ákvæði um hvar framkvæmdastjóri skuli jafnan starfa. Hins vegar er tekið fram að þjóðgarðsverðir, skuli starfa á hverju rekstrarsvæða garðsins. Ef tvær meginstarfstöðvar garðsins eru á rekstrarsvæði er gert ráð fyrir ráðningu þjóðgarðsvarðar á hvorri starfstöð.
- d. Líklegt virðist að einhver fyrirmynd verði höfð af regluverki um Vatnajökulsþjóðgarð við stjórnun Miðhálandisþjóðgarðs. Vegna fjölda sveitarfélaga sem slíkt svæði gæti náð yfir og mögulegrar „innlimunar“ Vatnajökulsþjóðgarðs, er ljóst að áhrif einstakra sveitarfélaga á stjórn slíkrar stofnunar yrðu þá takmörkuð.
- e. Því má velja upp hversu langt væri hægt að ganga í því að stjórnun einstakra svæða þjóðgarðsins væri í höndum viðkomandi sveitarfélags eða sveitarfélaga. Ef litið er til Vatnajökulsþjóðgarðs eru svæðisstjórnir fyrst og fremst ráðgefandi og ákvarðanir þeirra þurfa rúmast innan stjórnunar- og verndaráætlunar sem stjórn garðsins samþykkir. Það virðist að mörgu leyti falla illa að alþjóðlegri skilgreiningu þjóðgarðs og markmiðum að baki stofnunar sérstaks miðhálandisþjóðgarðs að stjórn allra helstu þátta um þróun og uppbyggingu sé ekki á einni hendi.
- f. Þá er jafnframt ljóst að fyrirkomulag stjórnunar garðsins hlýtur að taka nokkuð mið af fjárveitingum og/eða tekjustofnum. Að því marki sem þjóðgarður er háðir beinum fjárframlögum ríkisins má að gera ráð fyrir að stjórnun garðsins þurfi að vera í nánum tengslum við ríkið og stofnanir þess. Það kunna hins vegar að felast í því tækifæri til aukins valds svæðisstjórna í þjóðgarði ef tekjustofnar þjóðgarðs og einstakra rekstrarsvæða eru sem tryggastir. Þar fyrir utan munu slíkir þættir skipta miklu um það hvernig þjóðgarðsstofnun tekst til.

9. Framhald af vinnu nefndar um stofnun Miðhálandisþjóðgarðs. Samráðsferli.

- a. Nefnd ráðuneytisins mun vinna og kynna á næstu mánuðum eða misserum tillögur vegna allra punkta liða sem nefndir eru í upphafi minnisblaðsins. Það virðist mikilvægt að sveitarfélagið móti afstöðu til málsins. Á grunni slíkrar stefnu er þá hægt að taka afstöðu með samræmdum hætti til einstakra tillagna nefndarinnar og málsins í heild. Þá er án efa gagnlegt að kanna hvort hagsmunasamtök sveitarfélaga og/eða aðliggjandi sveitarfélög Húnavatnshrepps sem liggja inn á hálandið vilji taka undir þær áherslur sem sveitarfélagið hefur í málinu.

Húnavöllum, 18. janúar 2019, Einar Kristján Jónsson, sveitarstjóri.





Ráðherranefnd um miðhálandisþjóðgarð

Húnavöllum 6. ágúst 2019

Umsögn Húnavatnshrepps um tillögur um skilgreiningu á mörkum þjóðgarðs, áherslur um skiptingu landssvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka og umfjöllun um aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar.

Vísað er til umsagnarbeiðni um skjalið *Stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands: Skilgreining á mörkum þjóðgarðs, áherslur um skiptingu landssvæða innan þjóðgarðsins í verndarflokka, umfjöllun um hugsanlegar aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar*. Skjalið er unnið af nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu skipaðri af umhverfis- og auðlindaráðherra í apríl 2018. Ráðgert er að nefndin skili tillögum til ráðherra í september 2019.

Á vegum Húnavatnshrepps hefur verið fjallað um áhrif þjóðgarðsstofnunar fyrir sveitarfélagið og greining á þeim áhrifum tekin til umfjöllunar í sveitarstjórn Húnavatnshrepps. Umsögn þessi er sett fram á grundvelli þeirrar vinnu.

Helstu sjónarmið sem sveitarstjórn hefur litið til eru varða m.a. eftirtalin atriði:

- A. Ekki hefur verið tekið til umfjöllunar, né tekið upp samráð á vegum lýðræðislega kjörinna fulltrúa um kosti og galla þjóðgarðsstofnunar m.a. með tilliti til annarra friðunar- og verndarheimilda, sbr. t.d. nýleg náttúruverndarlög og heimildir til hverfisverndar samkvæmt skipulagsáætlunum.
- B. Umfjöllun og skýringar um þýðingu alþjóðlegra viðmiða um þjóðgarða hefur ekki komið fram. Lýsingar á heimildum til annarrar notkunar svæða en fellur undir kjarnasvæðis þjóðgarðs og kröfur um lágmarks umfang slíks svæðis er því óáreiðanleg til að byggja á ákvarðanatöku sveitarfélaga.
- C. Ljóst er að stofnun þjóðgarðs felur í sér verulega takmörkun á skipulagsvaldi sveitarfélaga og þar með forræði sveitarstjórna á að marka stefnu um þróun byggðar og landnotkunar í sveitarfélagi.
- D. Stofnun þjóðgarðs takmarkar ráðstöfunarheimildir sveitarfélaga yfir þjóðlendum og heimildir til að afla tekna vegna starfsemi í þjóðlendum, sem sveitarfélög geta nýtt í þágu þjóðlenda innan sveitarfélagamarka.
- E. Ófyrirséðar breytingar geta orðið á lagalegri umgjörð um þjóðgarð og stjórnunar- og verndaráætlun í framtíðinni, sbr. t.d. breytingar sem raskað hafa forsendum sem til staðar voru við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs.
- F. Nýting afréttareignar innan þjóðgarðs og önnur starfssemi, verður háð stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðs.
- G. Aðkoma sveitarfélags að stjórn þjóðgarðs verður óveruleg.

Um forsendur um afmörkun þjóðgarðs.

Þær meginforsendur sem tillögur um afmörkun þjóðgarðsins hvíla á draga fram þau grunnsjónarmið sem Húnavatnshreppur hefur bent á varðandi störf ráðherranefndarinnar sbr. einkum tölulíði A og C hér framar.

- Tillaga um afmörkun þjóðgarðs virðist að verulegu leyti byggja á því hvaða svæði eru þjóðlendur.
- Jafnframt er lítið til afmörkunar á skipulagssvæði miðhálandisins, sem unnið var að á grundvelli skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Tilgangur svæðisskipulagsins var að samræma aðalskipulag einstakra sveitarfélaga innan svæðisins

Hvorug þessara forsenda varðar sérstaklega eiginleika svæðanna sem styðja mikilvægi þess að fella þau undir þjóðgarð, svo sem út frá markmiðum náttúruverndarlaga, sbr. 1. gr. laganna.

Ríkt tillit til afmörkunar þjóðlenda og miðhálandisskipulags ber með sér að forsenda þjóðgarðsstofnunar yrðu aðallega eignarréttarleg ráðstöfun íslenska ríkisins þar sem fagleg sjónarmið sem eiga að vera grundvöllur þjóðgarðsstofnunar almennt verða afgangsstærð.

Stofnun þjóðgarðs, sem aðallega væri eignarréttarleg ráðstöfun, yrði þá forsenda þess að takmarka skipulagsvald sveitarfélaga og færi fram án tillits til margvíslegra hagsmuna sem tengjast svæðunum. Þar getur verið um að ræða hagsmuni sem sveitarfélög eru best fallin til að fjalla um á grundvelli skipulagsvalds og jafnframt þjóðhagslegra hagsmuna til langrar framtíðar.

Húnavatnshreppur hefur bent á að á miðhálandinu eru fjöldi svæða sem eru friðlýst. Umfjöllun um afmörkun þjóðgarðs gæti helst varðað þau svæði, enda yrði jafnframt staldrað við og rætt á lýðsræðislegum vettvangi af hverju þjóðgarðsstofnun kæmi til álita fremur en nýting annarra friðunarkosta. Þáttur í þeirri umræðu væri m.a. umræða um fjárhagslegan grundvöll ábyrgðar ríkisins vegna núverandi friðlýsingar og beindist að því hvernig sinna ætti betur þeim svæðum sem nú eru friðlýst.

Vilji ríkið leggja fjármuni í náttúruvernd og tengja það jafnframt möguleikum til uppbyggingar þjónustu fyrir ferðafólk og náttúruunnendur, eru forsendur til þess vegna þeirra svæða sem eru friðlýst samkvæmt náttúruverndarlögum eða njóta annarrar verndar.

Í umfjölluninni hefur lítið verið hugað að þýðingu landsáætlana og almennrar umfjöllunar um stöðu innviðauppbyggingar á Íslandi.

Tillaga um afmörkun þjóðgarðs tekur ekki mið af aðalskipulagi sveitarfélaga. Þá er ekki fjallað um hvert skuli vera gildi aðalskipulaga varðandi afmörkun svæðisins, ef/þegar líta ætti til slíkra þátta. Á þessum grunni felst í tillögu um afmörkun þjóðgarðs að lítið er fram hjá hagsmunum sem markmið skipulagslaga, sbr. 1. gr. laganna, er ætlað að tryggja.

Kort með tillögum að afmörkun þjóðgarðssvæðisins eru ekki nægjanlega glögg svo hægt sé að bera saman tillöguna við aðalskipulag Húnavatnshrepps með nákvæmum hætti. Meginsjónarmiðin við tillöguna eru þessi, með vísan til framangreindrar umfjöllunar og fyrri umfjöllunar Húnavatnshrepps um málið:

- Lagst er gegn því að afmörkun miðhálandisþjóðgarðs verði innan Húnavatnshrepps að svo stöddu og miðað við þær forsendur sem byggt er á í fyrirbyggjandi tillögu. Eðlilegt er að taka til umfjöllunar stöðu Hofsjökuls og friðlýsts svæðis í Guðlaugstungum, svo sem varðandi framkvæmd núverandi friðlýsingar.
- Sjónarmiðum um að þjóðgarðsmörk ráðist af tilliti til eignarréttarlegra stöðu landsvæða, einkum þjóðlenda, er mótmælt. Umfjöllun um þjóðgarðsmörk verður að hvíla á faglegum sjónarmiðum varðandi skipulagsmál, náttúruvernd og almennum þjóðhagslegum hagsmunum.
- Sveitarfélagið telur ekki komin fram rök sem mæla með því að raskað verði fyrirkomulagi skipulagsvalds stórs hluta Húnavatnshrepps en sveitarfélagið hefur m.a. nýtt úrræði til hverfisverndar og gert ráð fyrir friðlýsingu svæða á grundvelli faglegra sjónarmiða.
- Húnavatnshreppur bendir á að afmörkun skv. tillögunni nær til svæðis þar sem aðalskipulag gerir ráð fyrir uppbyggingu nýrra virkjunarkosta.
- Þá er mikilvægt að Húnavatnshreppur fari með skipulagsvald á svæðum á Kili og við Hveravelli. Vegurinn um Kjöl er ein af aðkomuleiðum umferðar og innviðamannvirkja að sveitarfélaginu og augljós skipulagsleg rök standa til forræðis sveitarfélagsins á því svæði til framtíðar.
- Þá er stærstur hluti þess svæðis sem tillagan gerir ráð fyrir að þjóðgarður nái til afréttareign í þjóðlendu. Í því felast mikilvægir hagsmunir fyrir atvinnustarfsemi í sveitarfélaginu í heild og getur kallað á ýmis konar breytingar er varða umferð, girðingar og aðra þætti sem tengist valdheimildum sveitarfélagsins. Þjóðgarðsstofnun mun þyngja ákvarðanatöku varðandi slíka þætti, jafnvel líklegt sé að nýting svæðis breytist lítið í meginatriðum óháð þjóðgarðsstofnun.

Tillögur um þjóðgarðsstofnun og umfang þjóðgarðs hvíla ekki á augljósum rökum þegar lítið er til byggðaþróunar til framtíðar og þjóðhagslegra hagsmuna. Sjónarmið byggð á markmiðum náttúruverndarlaga mæta jafnvel afgangi í þeim tillögum sem komnar eru fram. Hugmyndir um að leggja svo til allar þjóðlendur inn í miðhálandisþjóðgarð fela í sér nýtt skref til aukinnar miðstýringar á landnýtingu á Íslandi.

Virðingarfyllst,

fyrir hönd Húnavatnshrepps,


Einar Kristján Jónsson,
sveitarstjóri

