

21.12.2018/ISK/KHS/ÁH

Mál: MÍ 201812-0094

Stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands:

Greining tækifæra með stofnun þjóðgarðs á byggðaþróun og atvinnulíf

og tillögur að helstu áherslum í atvinnustefnu

(Drög)

Minjastofnun Íslands þakkar fyrir tækifærið til að tjá sig um stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands. Þjóðgarður sem nær yfir 40% landsins er ekki einungis svæði með merkilegum og áhugaverðum náttúruminjum, heldur nær svæðið yfir mörg merk menningarminjasvæði, bæði búsetulandslag og einstaka fornleifar. Gamlir vegir, götur, leifar af stíflum, vöð, vörður, ferjustaðir og kláfar, leifar af brúm og öðrum samgöngumannvirkjum sem nýttar hafa verið af Íslendingum í hundruð ára á fyrirhuguðu þjóðgarðssvæði, eru ekki náttúruminjar heldur menningarminjar. Þær eru fornleifar og heyra undir stjórnsýslu mennta- og menningarmálaráðuneytis. Minjastofnun Íslands er eina ríkisstofnunin sem fer með stjórnsýslu málaflokksins í umboði ráðuneytisins. Það sama gildir um uppsprettur, brunna, álagabletti og aðra staði og kennileiti sem náð hafa 100 ára aldri, eins og fyrr nefndar minjar, og tengjast siðum, venjum, þjóðtrú og þjóðsagnahefð, allt eru þetta fornleifar. Í kafla um útivist og ferðaþjónustu nefnum við að auki nokkur dæmi um búsetulandslag innan svæðisins, sem eru einungis brot af því sem varðveitt er af menningarminjum á svæðinu.

Um menningarminjar, þ.m.t. fornleifar á Íslandi eru í fullu gildi **lög um menningarminjar nr. 80/2012 (,,minjalög“ )** (<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2012080.html>). Þau eru fyrst og fremst verndarlög, rétt eins og lög um náttúruvernd nr. 60/2013, og starfar Minjastofnun samkvæmt ákvæðum minjalaga.

Um menningarminjar gilda því önnur lög en um náttúruverðmæti, sviðið heyrir undir annað ráðuneyti en náttúruverðmæti og framkvæmd minjavörslu er í höndum annarrar stjórnsýslustofnunnar en framkvæmd náttúruverndar. Með því að flokka menningarminjar athugasemdalaust með náttúruverðmætum, eins og gert er víða í skjalinu um miðhálendisþjóðgarð, er hætt við að þessi staðreynd gleymist við skýrslu- og frumvarpsgerð um miðhálendisþjóðgarð. Við það myndast óþarft flækjustig varðandi stjórn þjóðgarðsins.

Íslenska ríkið hefur undirritað ýmsar samþykktir um minjavernd, svo sem Evrópusamning um vernd fornleifaarfsins (https://rm.coe.int/16802ec9fa), samning um vernd menningar- og náttúruarfleifðar heimsins (<http://www.minjastofnun.is/media/skjol-i-grein/UNESCO1972.pdf>) og Evrópusamning um landslag (<https://www.coe.int/en/web/landscape/home>).[[1]](#footnote-1) Þá hefur Minjastofnun hliðsjón af ýmsum samþykktum í starfi sínu þótt þær hafi ekki verið undirritaðar af íslenska ríkinu. Ein þeirra Faro-samþykktin fjallar um gildi minja fyrir samfélagið og leggur hún áherslu á samstarf við íbúa landsins um vernd menningararfsins ( https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/199).

Víða um land er nú verið að vinna að friðlýsingu náttúrusvæða og breytingu á stjórnsýslu þjóðgarða eða þróun nýrra þjóðgarða og hvetur Minjastofnun Íslands til þess að munað sé eftir stofnuninni í þeirri vinnu. Innan stofnunarinnar er mikil þekking sem ætti að koma að miklu gagni á ýmsum stigum vinnunnar.

Drögin sem hér eru til umsagnar eru fyrst og fremst tillögur er varða greiningu þeirra tækifæra í byggðaþróun og atvinnulífi sem skapast með stofnun þjóðgarðs sem og tillögur að helstu áherslum í atvinnustefnu. Í inngangi skjalsins segir „*markmið með stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu er að vernda náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar og ná utan um ofangreind náttúruverðmæti á heildstæðan hátt*.“ Þá kemur einnig fram að mikilvægt sé að unnið verði að almennum markmiðum þjóðgarða samkvæmt íslenskum náttúruverndarlögum. Minjastofnun Íslands gerir alvarlega athugasemd við að menningarminjar flokkist hér undir náttúruverðmæti enda teljast þau ekki náttúruminjar í lagalegum né hefðbundum skilningi. Bendir stofnunin á mikilvægi þess að munað sé eftir að það gilda önnur lög um menningarminjar en um náttúruminjar innan þjóðgarða og að stjórnsýslan er í höndum Minjastofunar Íslands.

Greining tækifæra með stofnun þjóðgarðs á byggðaþróun og atvinnulíf

Innviðir

Í umfjöllun um innviði stendur; „Í *ljósi þess að náttúruvernd er aðalmarkmið þjóðgarða er jafnframt mikilvægt að fyrirbyggja að álag sem fylgt getur aðgengi almennings valdi raski eða skemmdum á miðhálendinu*.“ Eins og nefnt er framar í drögunum er aðalmarkmið með stofnun þjóðgarða að vernda náttúru- og menningarminjar (bls 3). Hér hefur því tilvísun í menningarminjar dottið út. Nokkuð ber á því í drögum að menningarminjar séu ekki nefndar eða að fjallað er um þær sem hluta af náttúrunni. Slíkt er óásættanlegt að mati Minjastofnunar. Jarðfastar menningarminjar eru sérstakt fyrirbæri og um þær gilda sérlög. Menningarminjar falla eins og áður segir ekki undir náttúruverndarlög. Hér væri eðlilegt að bæta inn í setninguna t.d. „Í ljósi þess að vernd náttúru og menningarminja er aðalmarkmið þjóðgarða.“ Eins þarf hér að vísa til þess að það gilda sérlög um menningarminjarnar.

Þá kemur fram að mikilvægt er að vernd náttúru, landslags og menningarminja annars vegar og tryggt aðgengi til útivistar hins vegar, fari saman í þjóðgarði á miðhálendinu og þurfi að huga vel að því að öll innviðagerð sé í sem mestu jafnvægi við verndun náttúru- og menningarminja. Bent skal á að allar ákvarðanir um innviðabyggingu sem áhrif geta haft á menningarminjar þarf að taka í samráði við Minjastofnun Íslands. Í drögunum er einnig vísað til þess hvernig samstarf opinbera geirans og einkaaðila getur skapað tækifæri fyrir báða aðila, en sú aðferð þekkist víða erlendis. Minjastofnun bendir á að slíkt samráð um menningarminjar er háð samþykki og leyfi Minjastofnunnar Íslands og þarf að fylgja minjalögum. Minjastofnun telur eðlilegt til að vernd menningarminja sé tryggð á sama hátt og vernd náttúru á þann hátt að Minjastofnun hafi fulltrúa í stjórn miðhálendisþjóðgarðs.

Þjónusta

Hér vísa drögin í kröfu náttúruverndarlaga um að áhersla skuli lögð á fræðslu og upplýsingar til gesta þjóðgarðsins og að aukin áhersla á fræðslu um náttúru og sögu muni fylgja stofnun þjóðgarðs. Þá muni kröfur gesta er varðar aðgengi, veitingar og gistingu aukast. Telja höfundar draganna að tækifæri felist í samstarfi opinberra aðila og einkaaðila hér líkt og við innviðauppbyggingu. Minjastofnun ítrekar að allt slíkt samstarf er varðar menningarminjar þarf að fara fram í samráði við stofnunina og ýtir sú staðreynd undir þörfina á að Minjastofnun hafi rödd í stjórn þjóðgarðsins.

Útivist/Ferðaþjónusta

Áherslan hér í drögunum er á náttúruferðamennsku og sjálfbærni. Minjastofnun Íslands bendir á að menningartengd ferðamennska er ein af stærri greinum ferðamennsku í heiminum í dag. Starfsmenn Minjastofnunar sóttu nýlega ráðstefnu á vegum OECD, UNESCO og Evrópuráðsins þar sem m.a. var fjallað um ferðamennsku í dreifbýli. Þar kom fram að um 8,4 milljónir Evrópubúa eða 3,6% vinnuafls starfa við menningu og snertir ferðamennska stóran hluta þess starfs á einhvern hátt. Þar kom reyndar einnig fram að áherslan í ferðamennsku nú er að huga fyrst og fremst að íbúum landanna og líðan þeirra og að ferðamennirnir eru númer tvö í þeirri forgangsröðun. Er það mat Minjastofnunar að töluverðir möguleikar séu fyrir menningartengda ferðamennsku innan fyrirhugaðs þjóðgarðs og að stofnun miðhálendisþjóðgarðs sé af hinu góða. Innan vébanda miðhálendisþjóðgarðs má finna búsetulandslag eins og í Bárðardal, Ásbyrgi, hálendisbyggðina á Jökuldalsheiði og á svæðunum undir jökli, svo sem í Skaftafelli. Þá eru mörg svæði tengd gömlum þjóðsögum og útilegumönnum og minjar því tengdar. Fornar leiðir eru víða á miðhálendinu og gefa möguleika á að fylgt sé í spor fornmanna svo sem Biskupaleið norðan Vatnajökuls, Sprengisandur, leiðir sjómanna yfir Vatnajökul o.fl. Huga þarf að því að ferðamennska á minjasvæðum falli vel að minjum á svæðunum og hafa skal vernd þeirra í fyrirrúmi. Óheft fjöldaferðamennska er ekki af hinu góða, það þarf að stýra ferðamennsku á Íslandi. Ferðamennsku sem tengist eða getur haft áhrif á menningarminjar þarf að skipuleggja í samráði við Minjastofnun Íslands og fylgja í því ferli minjalögum.

Vörur

Hér er fjallað um möguleika á mörkun/auðkenningu á vörum sem tengjast þjóðgarðinum með tilvísun í ákveðinn umhverfisgæðastimpil. Slíka auðkenningu fá vörurnar vegna þeirrar áherslu sem lögð er á að vernda umhverfi og náttúru þjóðgarðsins. Nú þegar er töluverð nýting á jurtum af miðhálendinu og eru t.d. bæði í Sænautaseli og á Skriðuklaustri seldar vörur með vísanir í gamlar hefðir og menningu s.s. fjallagrös og sultur. Þá eru víða framleiddar vörur úr hráefni af miðhálendinu sem vísa í hefðbundið handverk og menningararfinn, t.d. vörur úr hreindýrahornum og skinni. Miklir möguleikar eru að mati Minjastofnunnar í auðkenningu á vörum ekki eingöngu með tilvísun í hina hreinu og ósnortnu náttúru heldur einnig í hinn hefðbundna menningararf þar sem lífrænt efni af svæðinu eru nýtt á umhverfisvænan máta. Hið enska hugtak yfir mörkun/auðkenningu „branding” er vel þekkt innan menningarminjageirans á alþjóðavísu.

Rekstur

Áætlað er að miðhálendisþjóðgarður geti náð yfir allt að 40% af flatarmáli Íslands. Með aukinni áherslu á fræðslu og til að tryggja sem mesta verndun menningarminja telur Minjastofnun Íslands hér myndast gott tækifæri hjá miðhálendisþjóðgarði, verði hann stofnaður, til að ráða fornleifafræðinga í fastar stöður. Athygli vekur að ekki er neinn fornleifafræðingur í fastri stöðu hjá þjóðgarði á Íslandi þrátt fyrir að verndun minja sé, ásamt vernd náttúru, ein af helstu ástæðum fyrir stofnun þjóðgarða á heimsvísu eins og á er bent í drögunum.

Rannsóknir

Það eru mörg verkefni sem geta orðið til innan þjóðgarðsins sem beinast að rannsóknum á fornleifum. Það á eftir að vettvangsskrá mörg svæði og rannsaka minjarnar þar. Innan þjóðgarðsins verða til rannsóknartækifæri tengd skráningu, mati á minjagildi, miðlun, vöktun minja og uppgreftri. Heildstæðar rannsóknir í formi fornleifaskráningar á stærri svæðum og uppgröftur á einstaka svæðum gefa möguleika á nýjum uppgötvunum og vitneskju um sögu Íslands. Slík rannsóknarvinna er í raun nauðsynleg ef uppfylla á markmið stofnunar þjóðgarðs við að vernda menningarminjar og kynna sögu svæðisins fyrir almenningi.

Samræmt valddreift verklag

Nefndin telur mikilvægt að lögð sé áhersla á þátt samræmds valddreifðs verklags í vinnu við stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu til að skapa tækifæri til samfélagssáttar um náttúruvernd. Hér þarf líka að huga að minjavernd og því að verklagið falli að minjalögum og samráð sé haft við Minjastofnun.

Tillögur að helstu áherslum í atvinnustefnu þjóðgarðs á miðhálendinu

Í tillögum að helstu áherslum í atvinnustefnu þjóðgarðs eru eftirfarandi markmið sett fram; „*Helstu markmið með stofnun þjóðgarða eru að vernda náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar og tryggja aðgengi almennings að svæði til sjálfbærrar hefðbundinnar nýtingar, útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins.*“

Þrátt fyrir að vernd menningarminja og aðgengi almennings að sögu svæðisins séu meðal helstu markmiða með stofnun þjóðgarðs er ekki frekar minnst á þann hluta markmiðanna í skjalinu. Í fjórðu málsgrein stendur svo; „*Að því sögðu leggur nefndin áherslu á að stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu eigi að tryggja vernd náttúru svæðisins*.“ Eins og áður hefur komið fram teljast menningarminjar ekki til náttúruminja og falla undir önnur lög, ráðuneyti og stjórnsýslustofnun og nær þessi setning ekki til þeirra. Hér telur Minjastofnun Íslands að bæta ætti að við „... *og menningarminja*.“ í lok setningar enda verndun þeirra eitt af helstu markmiðum þjóðgarðs.

Í sýn nefndar á helstu áherslur í atvinnustefnu þjóðgarðs á miðhálendinu er hvergi minnst á menningarminjar, menningu né sögu. Fjallað er um að fræðsla um náttúruverðmæti og miðlun á tækifærum til upplifunar í þjóðgarðinum eigi að vera hluti af stefnu garðsins við að ýta undir fjölbreytta starfsemi innan hans. Hér mætti bæta inn orðinu menningarverðmæti ; „*að fræðsla um náttúru- og menningarverðmæti* “. Þá þarf að huga að því að möguleg gjaldtaka samræmist minjalögum.

Samráð

Hér er megináhersla á að gæta beri að ólíkum aðstæðum innan landshluta og einstakra svæða innan miðhálendisins og nálgast samráð með tilliti til þess. Minjastofnun Íslands er með starfstöðvar um land allt og starfa þar sérfræðingar innan minjaverndar sem þekkja sín svæði vel.

Miðlun og fræðsla

Talið er að öflug miðlun og fræðsla muni auka skilning gesta á náttúru og menningu svæðisins og ánægju þeirra af upplifuninni. Möguleikar til að þróa mismunandi auðkenni ólíkra svæða byggt á náttúru, landslagi, hefðum og menningu þeirra eru nefnd til sögunnar. Minjastofnun bendir á að til þess að hægt sé að þróa slík undirauðkenni geti þurft að fara í rannsóknir t.d. fornleifaskráningu eða fornleifauppgröft. Einungis menntaðir fornleifafræðingar geta stýrt þeirri vinnu.

Umsjón

Hér er fjallað um að tryggja þurfi yfirsýn yfir umsjón svæða innan þjóðgarðsins. Fram kemur að; „*Nauðsynleg er að fullnægjandi landvarsla verði byggð upp til að tryggja vernd náttúru og menningarsögulegra minja og til að tryggja að ferðamenn fái viðhlítandi leiðbeiningar og fræðslu*.“ Hér bendir Minjastofnun Íslands enn og aftur á nauðsyn þess að þjóðgarðar hafi starfandi innan sinna vébanda sérfræðing í menningarminjum.

Gjaldtaka og samningar

Minjastofnun ítrekar mikilvægi þess að öll gjaldtaka og samningar almennt um nýtingu menningarminja innan þjóðgarða séu í samræmi við minjalög.

Minjastofnun Íslands fer hér með fram á aukið samtal milli stofnunarinnar og nefndar sem vinnur að stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands. Svæðið einkennist ekki einungis af víðernum þar eru einnig fjöldi fornleifa og búsetulandslag sem nauðsynlegt er að taka tillit til.

Með ósk um gleðileg jól og farsælt komandi ár.

1. Sjá nánar: <http://www.minjastofnun.is/um-stofnunina/log-og-samthykktir/althjodlegar-samthykktir-og-sattmalar/> [↑](#footnote-ref-1)