



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

<b>Málshæiti og nr.</b>	Frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð
<b>Ráðuneyti /verkefnisstjóri</b>	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
<b>Innleiðing EES-gerðar?</b>	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
<b>Dags.</b>	18. nóvember 2019

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni

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

Umhverfis- og auðlindaráðherra í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks skipaði nefnd þann 14. júlí 2016 sem falið var það hlutverk að greina og kortleggja svæðið innan miðhálandislínu á heildstæðan hátt. Markmiðið með starfinu var að kanna forsendur fyrir því hvort rétt þætti að stofna þjóðgarð innan miðhálandisins, með stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs eða með annars konar fyrirkomulagi. Þar yrði m.a. horft til reynslu af starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs. Nefndin skilaði 7. nóvember 2017 lokaskýrslu til ráðherra í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar þar sem ítarleg greining var gerð á svæðinu og dregnar upp fjórar mögulegar sviðsmyndir nýtingar þess til framtíðar, þ.m.t. stofnun þjóðgarðs innan þjóðlendulínu.

Í sáttmála ríkisstjórnar Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis frá 30. nóvember 2017 er stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu meðal stefnumála. Þverpólitísk nefnd þingmanna, umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, forsætisráðuneytisins og sveitarfélaga um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu var skipuð af umhverfis- og auðlindaráðherra í apríl 2018 í samræmi við framangreind áform stjórnarsáttmálans.

Nefndinni var m.a. ætlað að skilgreina mörk þjóðgarðsins og setja fram áherslur um skiptingu landsvæða innan hans í verndarflokka. Þá var henni ætlað að fjalla um hugsanlegar aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar, svæðisskiptingu og rekstrarsvæði og greina tækifæri með stofnun þjóðgarðs á byggðapróun og atvinnulíf. Jafnframt var henni ætlað að gera tillögur að helstu áherslum í stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn og lagafrumvarpi um þjóðgarðinn, þar sem m.a. er tekin afstaða til stjórnskipulags þjóðgarðsins. Loks skyldi nefndin setja fram áætlun um fjármögnun fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu. Frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð verður unnið af umhverfis- og auðlindaráðuneytinu í nánú samráði við nefndina.

### 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Náttúruyfyrirbæri og náttúrufergurð hafa gjarnan verið tekin sem sjálfsagðir hlutir. Með vaxandi straumi ferðamanna og aukinni umhverfisvitund hefur skilningur landsmanna aukist á því hversu mikil áþreifanleg verðmæti eru fólgin í því að hafa aðgang að náttúru Íslands. Jafnframt verður æ ljósara að hætta er á að einstakir staðir eða svæði sem skipta þjóðina miklu máli tilfinningalega og efnahagslega gætu legið undir skemmdum. Þetta hefur orðið til þess að vaxandi skilningur er á því að lítt snortin náttúra landsins flokkast undir takmörkuð gæði sem mikilvægt er að huga betur að. Með nýjum kynslóðum koma nýjar áherslur á að náttúruna beri að vernda og nýta með þeim hætti að hún njóti vafans. Þá hafa efnahagsleg áhrif friðlýstra svæða verið rannsökuð sérstaklega. Í desember 2018 kom út skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands sem sýndi ótvírætt jákvæð efnahagsleg áhrif friðlýstra svæða á framleiðslu og atvinnu bæði fyrir þjóðarbúið og í næsta umhverfi svæðanna.

Á undanförunum áratugum hefur verið lagður grunnur að verndun og friðun fjölmargra svæða. Þjóðgarðar hér á landi eru nú þrír, Vatnajökulsþjóðgarður, þjóðgarðurinn á Þingvöllum og þjóðgarðurinn Snæfellsjökull og önnur friðlýst svæði eru alls 111.

Miðhálandi Íslands þykir, eins og áður segir, einstakt af náttúrunnar hendi og innan þess er mikill fjöldi náttúruminja og samfelldra svæða sem njóta þegar verndar að einhverju leyti. Einnig er þar fjöldi merkilegra menningarminja sem eru á forræði Minjastofnunar Íslands. Svæðið er að mestum hluta sameiginleg eign þjóðarinnar í gegnum eignarhald ríkisins á þjóðlendum. Hluti svæðisins tilheyrir í dag Vatnajökulsþjóðgarði og fleiri friðlýstum svæðum eins og Friðlandi að Fjallabaki, Þjórsárverum og Guðlaugstungum. Hefur lengi verið til umræðu hvert eigi að vera framtíðarfyrirkomulag varðandi stjórnun landnýtingar miðhálandisins. Þar hefur m.a. verið rætt um nýtingu og verndun og uppbyggingu innviða, ekki síst vegna vaxandi fjölda ferðamanna sem koma til landsins.

### 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Hluti miðhálandisins hefur þegar verið friðlýstur á grundvelli laga um náttúruvernd nr. 60/2013 eða laga um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007, eða um 40%. Í frumvarpinu er horft til þess að friðlýsa þann hluta miðhálandisins sem er þjóðlenda og sem íslenska ríkið fer með eignarhald á skv. ákvæðum laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Með stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu skapast tækifæri til að ná utan um stjórnun og marka stefnu fyrir allt svæðið með markvissum og heildstæðum hætti í samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Þá skapast tækifæri til að ráðstafa fjármunum í auknum mæli til innviðauppbyggingar á svæðinu sem m.a. er nauðsynleg til að fyrirbyggja að verðmæt svæði verði fyrir skemmdum af völdum ágangs vegna aukinnar aðsóknar ferðamanna. Ef vel er á málum haldið getur stofnun þjóðgarðs haft jákvæð áhrif á byggðapróun og verið tekjuöflun fyrir atvinnustarfsemi í nærumhverfinu og á landsvísu. Vatnajökulsþjóðgarður er gott dæmi þar sem vel hefur tekist til að þessu leyti en þeim þjóðgarði er stjórnað með dreifstýrðu fyrirkomulagi með ríkri aðkomu sveitarfélaga og hagaðila. Einnig hefur þjóðgarðurinn Snæfellsjökull haft jákvæð áhrif á nærsamfélag sitt. Litið er til stjórnfyrirkomulags Vatnajökulsþjóðgarðs varðandi stjórnfyrirkomulag Hálandisþjóðgarðs.

Vegna stærðar þjóðgarðsins er talið nauðsynlegt að setja sérstök lög um friðlýsingu hans og stjórnfyrirkomulag með svipuðum hætti og gert var á sínum tíma við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs.

## B. Markmið

### 1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í sáttmála ríkisstjórnar Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis frá 30. nóvember 2017 er stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu meðal stefnumála. Þverpólitísk nefnd þingmanna, umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, forsætisráðuneytisins og sveitarfélaga um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu var skipuð af umhverfis- og auðlindaráðherra í apríl 2018 í samræmi við framangreind áform stjórnarsáttmálans.

## 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Að friðlýsa sameiginlega eign þjóðarinnar (þjóðlendur á miðhálandinu) sem þjóðgarð og taka þannig stefnumótandi ákvörðun um nýtingu og stjórn landsvæðisins til framtíðar.

### C. Leiðir

#### 1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Óbreytt staða þýðir að stjórnsýsla og stefnumótun fyrir svæðið verður áfram í höndum margra aðila. Hluti svæðisins hefur þá ekki stöðu sem náttúruverndarsvæði. Tækifæri sem skapast til eflingar svæðisins, bættrar innviðauppbyggingar og atvinnusköpunar verða að öllum líkindum minni.

#### 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Önnur leið til friðlýsingar svæðisins væri á grundvelli gildandi náttúruverndarlaga. Slíkt gæfi hins vegar ekki tækifæri til dreifstýringar með ríkri aðkomu sveitarfélaga að stjórnun og rekstri svæðisins.

#### 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Vegna sérstöðu og stærðar væntanlegs Hálandisþjóðgarðs er talið rétt að setja sérstök lög um hann. Samhliða frumvarpi um Hálandisþjóðgarð verður lagt fram frumvarp til laga um stofnun sem fer með málefni allra friðlýstra svæða. Ákvæði sem sameiginleg eru fyrir alla þjóðgarða landsins verða í umræddu frumvarpi til laga um þá stofnun.

### D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

#### 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Sjá lið C3.

#### 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Gert er ráð fyrir að Vatnajökulsþjóðgarður verði hluti Hálandisþjóðgarðs og falla því lög um Vatnajökulsþjóðgarð niður verði frumvarp þetta að lögum. Þá kallar frumvarpið á breytingu á lögum um náttúruvernd. Samhliða er eins og áður segir gert ráð fyrir að lagt verði fram frumvarp til laga um stofnun sem fer með málefni friðlýstra svæða og þjóðgarða.

### E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

#### 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Gert er ráð fyrir að mörk þjóðgarðsins miðist að meginstefnu við þjóðlendumörk innan miðhálandislínu sem þýðir að land innan þjóðgarðsins verður almennt séð á landi í eigu ríkisins. Gert er ráð fyrir að hefðbundin landnýting innan þjóðgarðsins verði rétt höfum áfram heimil sem þýðir að óbein eignarréttindi innan þjóðgarðs, eins og beitar- og veiðiréttur, skerðast ekki.

Ísland hefur gengist undir ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar á sviði náttúruverndar og er tillögunni ætlað að styrkja þá framkvæmd. Helstu samningar sem þýðingu hafa eru Samningur Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni, Ramsarsamningurinn um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi og Bernarsamningurinn um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu. Þá má einnig nefna CITES-samninginn um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu, ýmsar tilskipanir Evrópusambandsins sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og verið innleiddar í íslenskan rétt og að lokum Árósasamninginn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvörðunartöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

#### 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Ekki svo vitað sé.

#### 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Lög um náttúruvernd, skipulagslög, lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

## F. Samráð

### 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Almenningur, eigendur óbeinna eignarréttinda í þjóðlendum, umhverfisverndarsamtök, útivistarfélög, bændur og rekstraraðilar í ferðaþjónustu. Þá varðar frumvarpið sveitarfélög sem liggja innan miðhálandislínu.

### 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Forsætisráðuneytið vegna þjóðlendna, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið vegna virkjana í þjóðgarði og ferðaþjónustu, mennta- og menningarmálaráðuneytið vegna menningarminja.

### 3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Nefnd sem skipuð var til að undirbúa stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu hefur birt afrakstur vinnu sinnar jafnóðum í samráðsgátt stjórnvalda og leitað umsagna og ábendinga um hvern þátt. Verkefnið „Greining tækifæra með stofnun þjóðgarðs á byggðapróun og atvinnulíf“ og „Áherslur varðandi atvinnustefnu þjóðgarðsins“ voru kynnt í samráðsgátt í nóvember 2018. Verkefnið „Helstu áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins“ var kynnt í samráðsgátt í apríl 2019 og verkefnið „Skilgreining marka þjóðgarðsins, áherslur um skiptingu landssvæða innan þjóðgarðs í verndarflokka“ og „Umfjöllun um hugsanlegar aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar“ voru kynnt í maí 2019. Síðustu tvö verkefni nefndarinnar „Áherslur í lagafrumvarpi“ og „Umfjöllun um fjármögnun“ voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í október 2019. Hátt í 120 umsagnir bárust vegna umræddra þátta, í fjölmörgum liðum, og komu þær að miklu gagni í vinnu nefndarinnar.

Í störfum nefndarinnar hefur auk þess verið lögð áhersla á náð samráð við sveitarfélög og hagsmunaaðila. Í ágúst 2018 hélt nefndin tíu fundi á fimm stöðum hringinn í kringum landið. Fundunum var skipt í opna kynningarfundir og fundi með þeim 24 sveitarfélögum sem fara með skipulagsábyrgð á miðhálandinu eða eiga þar upprekstrarréttindi.

Auk þess voru í janúar 2019 haldnir átta fundir um land allt með sömu 24 sveitarfélögum og hagaðilum sem sveitarfélögin kölluðu til. Þessir fundir voru ætlaðir til að afla upplýsinga og leita eftir sjónarmiðum og áherslumálum á hverju landsvæði sem snýr að miðhálandi Íslands. Þá hafa þrír opnir kynningarfundir verið haldnir í Reykjavík. Einnig var í byrjun vinnunnar stofnuð [vefsíða á Stjórnarráðsvefnum](#) þar sem fundargerðir, fundarglærur og annað efni tengt vinnu nefndarinnar er aðgengilegt öllum. Haustið 2019 fundaði umhverfis- og auðlindaráðherra að auki með öllum þeim sveitarstjórnnum sem fara með skipulagsábyrgð á þjóðlendum á miðhálandinu.

### 4. Fyrirhugað samráð

Frumvarpsdrög verða kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.

## G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

### 1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

## H. Næstu skref, innleiðing

### 1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já.

### 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Samráð sem þegar hefur farið fram og er áformað er liður í innleiðingu löggjafarinnar. Formleg friðlýsing á sér stað með setningu reglugerðar fyrir þjóðgarðinn. Því er gert ráð fyrir að það geti tekið 1-2 ár að koma þjóðgarðinum á fót eftir að frumvarpið hefur verið samþykkt. Gert er ráð fyrir að eldri

löggjöf og stefnuskjöl fyrir þegar friðlýst svæði á miðhálandinu haldi gildi sínu og innleiðingin eigi sér þannig stað smám saman og í skrefum.

**3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Góður undirbúningur, góð samvinna sveitarfélaga og ríkis og fjármögnun.

**4. Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Árangur í innviðauppbýggingu, árangur verndaraðgerða (t.d. ástand viðkvæmra staða), fjöldi ferðamanna og tekjur af atvinnurekstri sem nýtir sér svæðið til að afla tekna.

**5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Slíkt er nú þegar í vinnslu af hálfu Vatnajökulsþjóðgarðs og Umhverfisstofnunar og verður innleitt fyrir nýjan þjóðgarð.

**I. Annað**

| |

**J. Fylgiskjöl**

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum