

Stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands:

Tillögur/áherslur þverpólíttískrar nefndar í lagafrumvarp um miðhálandisþjóðgarð og umfjöllun um fjármögnun fyrir stofnun þjóðgarðs.

Í apríl 2018 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra þverpólíttíska 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 nóvember 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 varðandi (a) Áherslur í lagafrumvarp um þjóðgarð. (b) Umfjöllun um fjármögnun þjóðgarðs. Lögð er áhersla á að skjalið fer í samráðsgáttina sem drög/texti í vinnslu. Því getur skjalið tekið breytingum eftir að athugasemdir hafa borist. Þá er bent á að áherslur nefndarinnar varðandi lagafrumvarpið byggja á samráðsferli í vinnu nefndarinnar og þeim umsögnum sem borist hafa fram til þessa í vinnu hennar.

Gert er ráð fyrir að nefndin skili lokaskýrslu sinni um hálandisþjóðgarð í nóvember 2019. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið mun í kjölfarið setja frumvarp um þjóðgarðinn í opið kynningarferli á samráðsgátt stjórnvalda.

Allar grunnupplýsingar um nefndina og störf hennar, þ.m.t. fundargerðir og fylgigögn, er að finna á heimasíðu nefndarinnar. Einnig er þar að finna þau gögn sem nefndin hefur þegar kynnt í samráðsgátt frá því hún hóf störf:

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/umhverfi-og-naturuvernd/naturuvernd/thjodgardar-og-fridlyst-svaedi/nefnd-um-stofnun-midhalendisthiodgards/>

(a) Áherslur þverpólitískrar nefndar sem fram munu koma í lagafrumvarpi um þjóðgarð á miðhálandinu

INNGANGUR:

Á grunni erindisbréfs, er það tillaga nefndarinnar að sett verði sérlög um miðhálandisþjóðgarð. Frumvarpið verði fellt að lagaumhverfi um friðlýst svæði, en nái eingöngu til miðhálandisþjóðgarðs. Frumvarpið sjálft verði lagt fram af umhverfis- og auðlindaráðherra með tilheyrandi málsmeðferð og kynningu. Nefndin leggur til að neðangreind áhersluatriði verði lögð til grundvallar við útfærslu texta lagafrumvarps um miðhálandisþjóðgarð. Vakin er athygli á því að í þessum áhersluatriðum er eingöngu horft til þeirra málefna sem sérstaklega hafa verið dregin fram í vinnu nefndarinnar og birt í fundargerðum og öðrum vinnugögnum eftir fundi nefndar. Önnur forms- og efnisatriði sem fylgja lagatexta af þessu tagi koma svo til umfjöllunar á viðeigandi vettvangi við frágang lagafrumvarps og kynningu þess.

Kafli I – Stofnun Miðhálandisþjóðgarðs

Áherslur nefndar:

Mörk –

- Að mörk miðist við þjóðlendur á miðhálandinu auk þegar friðlýstra landsvæða á miðhálandinu.
- Nefndin leggur ekki til að þjóðgarður ná inn á eignarlönd en telur mikilvægt að landeigendur sem það kjósa geti óskað eftir því að jarðir þeirra að hluta eða öllu leyti verði innan þjóðgarðs.
- Nefndin leggur til að ríkisjarðir geti fallið að hluta eða öllu leyti innan þjóðgarðsmarka, kjósi þeir aðilar sem fara með umsjón lands fyrir hönd ríkisins að leggja það til.

Markmið –

- Vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
- Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu þjóðgarðsins.

- Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.
- Stuðla að því að almenningur geti stundað heilnæma útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru.
- Stuðla að rannsóknum og fræða um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans.
- Leitast við að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.
- Vera vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar.
- Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.
- Varðveita þjóðlendur í þjóðgarði og viðhalda virði þeirra í náttúrufarslegu og menningarlegu tilliti sem sameiginlegrar eignar íslensku þjóðarinnar.
- Stuðla að samvinnu og samstarfi við starf félaga og sjálfbóðaliða um málefni landsvæðisins.

Kafli II – Stjórn og umdæmisráð

Áherslur nefndar:

Stjórnskipulag –

Stjórnskipulag þjóðgarðsins byggi á dreifðri stjórnun með skilgreindum rekstrarsvæðum þar sem svæðisráð marki stefnu og fari með umsjón hvers rekstrarsvæðis, þ.m.t. meginákvarðanir um landnýtingu í stjórnar- og verndaráætlun. Stjórn verði yfir þjóðgarðinum sem fari með stefnumörkun í málefnum þjóðgarðsins í heild og staðfesti áætlanir og ákvarðanir svæðisráða. Á hverju svæði starfi þjóðgarðsverðir með svæðisráðum og fari með daglegan rekstur svæða. Forstjóri og eða stofnun sem fer með þjónustu/rekstur friðlýstra svæða fer svo með daglegan rekstur þjóðgarðsins í heild og vinnur eftir stefnumörkun, áætlunum og ákvörðunum svæðisráða og stjórnar.

- Að þjóðgarðurinn verði sjálfstæð eining.
- Að þjóðgarðurinn skiptist í rekstrarsvæði þar sem svæðisráð fari með svæðisbundna stefnumörkun, umsjón og rekstur.

- Að rekstrarsvæði verði sex og mörk svæðanna verði skilgreind út frá landfræðilegum forsendum, reynslu af samvinnu samfélaga og aðkomu að hálendi Íslands.¹
- Að fulltrúar sveitarfélaga í svæðisráði komi úr hópi sveitastjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitafélaga. Eigi sama sveitarfélag fleiri en einn fulltrúa í umdæmisráði þarf einungis einn fulltrúi þess að koma úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélagsins.
- Að formenn svæðisráða verði valdir úr hópi fulltrúa sveitarfélaga í ráðinu og sitji þeir einnig í stjórn þjóðgarðsins.
- Að í svæðisráðum sitji einnig fulltrúar bænda/nytjaréttarhafa, útivistarsamtaka, umhverfisverndarsamtaka og ferðamálasamtaka á viðkomandi svæði.
- Að þjóðgarðsverðir stýri daglegum rekstri rekstrarsvæða og hafi skilgreind hlutverk í vinnu fyrir svæðisráðin og með þeim.
- Að þjóðgarðurinn hafi stjórn sem samræmi og staðfesti stefnumörkun sem unnin er af svæðisráðunum.
- Að meirihluti stjórnarmanna séu fulltrúar sveitarfélaga sem hafa sveitarfélagamörk upp á miðhálendið.
- Að í stjórn sitji fulltrúar bænda/nytjaréttarhafa, útivistarsamtaka, umhverfisverndarsamtaka og ferðamálasamtaka.
- Að forstjóri og/eða þjónustustofnun fyrir þjóðgarða, framfylgi stefnu og áætlunum sem stjórn hefur samþykkt og fer með daglegan rekstur þjóðgarðsins í heild.

Kafli III – Starfsemi í þjóðgarðinum, landnýting og þjónusta

Áherslur nefndar:

Hefðbundnar nytjar –

- Að hefðbundnar nytjar geti þróast með eðlilegum hætti og um þær verði sérstaklega fjallað í lagatexta.
- Að sjálfbær* búfjárbætur verði rétthöfum áfram heimil
- Að sjálfbær* fuglaveiði verði rétthöfum áfram heimil
- Að sjálfbær* hreindýraveiði verði rétthöfum áfram heimil
- Að sjálfbær* veiði í ám og vötnum verði rétthöfum áfram heimil
- Að fjallað verði sérstaklega um umferð sem heimil er vegna slíkrar nýtingar í stjórnunar- og verndaráætlun, sem svæðisráð vinnur.

¹ Tillaga að mörkum sex rekstrarsvæða er birt síðar í skýrslunni.

*Varðandi sjálfbærnimat þessara nytja verði miðað við gildandi löggjöf á viðkomandi sviði.

Orkunýting –

- Að heimilt verði að starfrækja innan Miðhálandisþjóðgarðs þær virkjanir sem eru í rekstri við stofnun hans.
- Að hægt verði að viðhalda og þróa núverandi orkuvinnslusvæði innan þjóðgarðs.
- Að málefni orkunýtingar í þjóðgarðinum kallist á við áætlanir Alþingis um orkunýtingu og orkudreifingu og tekið verði tillit til þeirra í frumvarpinu.
- Að orkuöflun vegna þjónustu og reksturs þjóðgarðsins verði leyfð.

Þjónustumiðstöðvar –

- Að stefnt verði að uppbyggingu og rekstri þjónustumiðstöðva á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins.
- Þjónustumiðstöðvar þjóðgarðsins verði miðaðar við ólíkar aðstæður og byggðar á sérkennum hvers svæðis.
- Viðameiri þjónusta/þjónustumiðstöðvar verði almennt við meginleiðir, í flestum tilvikum utan þjóðgarðsmarka á láglandi. Þessar viðameiri miðstöðvar verði hugsaðar sem starfsstöðvar þjóðgarðsins, fyrir faglega starfsemi. Jafnframt verði gert ráð fyrir uppbyggingu atvinnulífs við þær með tilheyrandi samvinnu við sveitarfélög um skipulag slíkra svæða.
- Aðrar þjónustumiðstöðvar (minni) verði útfærðar með hliðsjón af þeim innviðum og meginleiðum sem þegar liggja fyrir við stofnun þjóðgarðsins, m.a. í samstarfi við sveitarfélög, fyrirtæki, félög og nytjaréttarhafa.²
- Gert verði ráð fyrir fjölbreyttu formi við uppbyggingu þjónustumiðstöðva. Þannig verði hægt að byggja upp miðstöðvar á vegum og í eigu þjóðgarðsins líkt og tíðkast hefur með þjóðgarða á Íslandi til þessa. Einnig verði hægt að ganga til samninga við sveitarfélög eða aðra aðila um uppbyggingu og rekstur þjónustu slíkra miðstöðva, t.a.m. ef tækifæri eru fyrir hendi til að nýta hentugt húsnæði eða aðstöðu sem þegar er til staðar.
- Val á staðsetningu og útfærslu þjóðgarðsmiðstöðva fyrir hvert og eitt rekstrarsvæði verði í höndum svæðisráða
- Mikilvægt að unnin verði raunhæf áætlun um uppbyggingu þjónustumiðstöðva og ekki verði tafir á uppbyggingu.

² Nefndin hefur áður kynnt í samráðsgátt hugmyndir um uppbyggingu þjónustumiðstöðva þjóðgarðsins sem byggðu á þeim sjónarmiðum sem fram komu í samráðsvinnu nefndarinnar.

- Tryggt verði sérstaklega að miðstöðvar sem þegar hefur verið mörkuð stefna um að byggja upp í Vatnajökulspjóðgarði verði kláraðar, þó útfærsla og markmið taki breytingum m.t.t. markmiða með stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands.

Önnur atriði til viðbótar:

Eftirfarandi atriði, sem kann að þurfa að útfæra með öðrum hætti en inni í lagatexta, leggur nefndin einnig sérstaka áherslu á. Lagt er til að þessum atriðum verði gerð skil t.a.m. í reglugerð, lögskýringartexta eða með öðrum sambærilegum hætti verði þau ekki í lagatexta.

Tekjur sveitarfélaga á þjóðlendum:

- Nefndin leggur áherslu á að engar breytingar verði á tekjum sveitarfélaga af mannvirkjum innan þjóðgarðs.
- Tekjur af útgáfu leyfa til nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðgarðs skuli varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðgarðsins.

Samstarfssamningar

- Mikilvægt er að viðhalda ábyrgð og frumkvæði heima manna gagnvart landsvæðinu. Eitt af markmiðum með friðlýsingu Hálandisþjóðgarðs verði að stuðla að samvinnu og samstarfi við starf félaga og sjálfboðaliða um málefni landsvæðisins. Áratuga hefð er fyrir starfrækslu félaga og sjálfboðaliðastarfi m.a. í tengslum við nýtingu hálandisins, merkingar, uppgræðslu og endurheimt vistkerfa. Afar mikilvægt er að þetta starf dafni áfram og vinni með þjóðgarðinum að því að auka veg svæðisins og varðveita verðmæti þess.
- Strax í upphafi verði komið á samstarfi milli aðila sem starfa innan þjóðgarðsmarka og þjóðgarðsins í gegnum samstarfssamninga.
 - Þar verði m.a. horft þess frá upphafi að gera samstarfssamninga um þjónustu fyrir þjóðgarðinn við ýmis félög sem starfa eða eru með þjónustu á miðhálandinu, t.a.m. við bændur og landeigendur nærliggjandi jarða og nytjaréttarhafa sem hafa starfsemi innan þjóðgarðsins eða við mörk hans.

Rekstrarsvæði

Nefndin leggur til sex rekstrarsvæði. Skipting þeirra miðist við landfræðilegar forsendur, reynslu af samvinnu nærliggjandi samfélaga og aðkomu að miðhálandi Íslands.

Vestur: Borgarbyggð

Norðvestur: Húnaþing vestra, Húnavatnshreppur, Skagafjörður og Akrahreppur

Norðaustur: Eyjafjarðarsveit, Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur og Norðurþing

Austur: Fljótsdalshérað og Fljótsdalshreppur

Suðaustur: Hornafjörður, Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur

Suðvestur: Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Ásahreppur, Skeið – og Gnúpverjahreppur, Hrunamannahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur og Bláskógabyggð

(b) Umfjöllun um fjármögnun fyrir stofnun þjóðgarðs

INNGANGUR

Á undanförunum misserum hefur auknu fé verið varið í vernd náttúru- og menningarminja á Íslandi. Viðbótin hefur nýst til aukinnar landvörslu, vinnu við friðlýsingar og innviðauppbýggingar til verndar náttúru landsins og menningarminjum. Ástæða þess að fjármagni hefur í ríkara mæli verið veitt til náttúruverndar og verndar menningarminja er að álag á íslenska náttúru og menningarminjar hefur aukist á undanförunum árum samhliða auknum ferðamannastraumi.

Fyrirliggjandi tillögur nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands fela í sér að við stofnun nái þjóðgarðsmörkin yfir þjóðlendur og önnur friðlýst svæði á miðhálandinu

NÚVERANDI STAÐA OG FYRIRLIGGJANDI ÁÆTLANIR

Tvær stofnanir umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, Vatnajökulsþjóðgarður og Umhverfisstofnun fara nú með málefni friðlýstra svæða á miðhálandinu. Vatnajökulsþjóðgarði tilheyrir stór hluti þess svæðis sem þjóðgarður á miðhálandi Íslands mun ná yfir, samkvæmt tillögum nefndarinnar. Umhverfisstofnun fer svo með umsjón friðlýstra svæða á Hveravöllum, Friðlandi að Fjallabaki og Kerlingafjöllum.

Gert er ráð fyrir að á árunum 2019-2021 muni rúmir þrjú milljarðar króna fara í gegnum *Landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarminja* til uppbyggingar efnislegra innviða, landvörslu, ýmissa óstaðbundinna verkefna, bráðaaðgerða o.fl. Gróflega má áætla að um 30% af fjármagninu fari í uppbyggingu efnislegra innviða vegna verkefna á miðhálandinu.

Sértekjur á friðlýstum svæðum hafa einnig aukist á síðastliðnum árum. Sem dæmi má nefna að sértekjur Vatnajökulsþjóðgarðs voru ríflega 200 m.kr. króna árið 2018.

Samkvæmt núgildandi lögum byggja tekjurnar á gjöldum sem þjóðgarðurinn getur innheimt vegna veittrar þjónustu (t.d. bílastæðagjöld á tilteknum stöðum) auk gjalda vegna leyfisveitinga og samninga.

FJÁRMAGNSPÖRF MIÐHÁLENDISÞJÓÐGARÐS

Þrátt fyrir að aukið fjármagn hafi runnið til málefna náttúruverndar er augljóst að stofnun miðhálandisþjóðgarðs krefst fjármagns umfram það sem fer nú til starfsemi tengdri náttúruvernd á miðhálandinu. Hálandisþjóðgarður myndi ná yfir um 32% af flatarmáli Íslands, 48% þess svæðis er nú þegar friðlýst (Vatnajökulsþjóðgarður, Friðland að fjallabaki, Þjorsárver, Guðlaugstungur og Hveravellir).

Í samráðsvinnu nefndarinnar hafa komið fram sjónarmið um að þjóðgarðar og önnur friðlýst svæði á Íslandi séu vanfjármögnuð. Aukið fé þurfi víða til landvörslu og eflingar faglegrar starfsemi tengdri friðlýstu svæðunum. Þá séu brýn innviðaverkefni víða, m.a.

til að geta uppfyllt verndarmarkmið þjóðgarðanna og friðlýstu svæðanna. Við mat á fjármögnunarpörf þjóðgarðs á miðhálandi Íslands telur nefndin því ekki rétt að byggt verði alfarið á rekstrar- og stofnkostnaðartölum núverandi þjóðgarða og friðlýstra svæða.

Fjármagn sem fer til friðlýstra svæða má líta á sem fjárfestingu, þar sem verið er að leggja fé í innviðagerð og annað til að skapa umgjörð tengda starfsemi á svæðunum. Rannsóknir³ benda til þess að hagræn áhrif af rekstri þjóðgarða og friðlýstra svæða séu veruleg, þ.e. margfeldisáhrif séu mikil fyrir samfélögin af því fjármagni sem veitt er til rekstrar svæðanna úr ríkissjóði.

SAMGÖNGUR

Í vinnu nefndarinnar hefur komið fram að brýnt sé að hugsa viðhald og uppbyggingu samgöngumannvirkja í samhengi við stofnun og rekstur þjóðgarðs á miðhálandi Íslands. Þannig þurfi að hugsa fyrir úrbótum á meginleiðum að þjóðgarði sem oft eru sömu leiðir og íbúar nærliggjandi dreifbýlis nota dagalega. Þessar leiðir þurfa að tryggja góð tengsl við þjóðgarðsmiðstöðvar á láglandi. Einnig þarf að gera raunhæfa áætlun um ferðaleiðir innan þjóðgarðsins. Rekstur og fjármögnun samgöngumannvirkja tilheyrir eðli máls samkvæmt ráðuneyti samgöngumála en ekki umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Við vinnu nefndarinnar hefur verið lögð áhersla á að þessir þættir verði skoðaðir í samhengi. Einnig hafa komið fram hugmyndir um að þjóðgarðsyfirvöld geti haft aðkomu að ákvörðunum um samgöngubætur, t.a.m. með því að stofnaður verði sjóður til mótframlaga í samgöngubætur innan þjóðgarðs. Þá þarf að tryggja aðgang að námum til viðhalds samgangna innan og utan þjóðgarðs.

FJÁRMÖGNUNARLEIÐIR

Nefndin telur ljóst að grunnrekstur þjóðgarðs á miðhálandi Íslands muni þurfa að byggjast á rekstrarframlagi úr ríkissjóði. Hins vegar telur nefndin mikilvægt að styrkja reksturinn með sértekjum og stefnt verði að því að auka fjárhagslega sjálfbærni þjóðgarðsins. Í því samhengi er brýnt að ekki verði tafir á uppbyggingu þjónustu og enn fremur verði í lögum tryggðarheimildir til öflunar umræddra sértekna.

Ekki ætti að gera ráð fyrir almennri gjaldtöku án skilgreindrar þjónustu, svo sem aðgangseyri við innganga þjóðgarðsins eða álíka fyrirkomulag. Í þjóðgarði mætti hins vegar gera ráð fyrir gjaldtöku fyrir veitta þjónustu,

Þannig geti hlutfall sértekna í formi þjónustugjalda af þessu tagi farið vaxandi eftir því sem tekst að byggja upp innviði þjóðgarðsins.

Þá er það líka fjárhagslega mikilvægt að halda í og byggja upp starf sjálfbóðaliða á svæðinu.

³ Rannsókn sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands vann fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2018.

SAMANTEKT UM FJÁRMÖGNUN

Eins og rakið hefur verið byggir fjármögnunarþörf fyrir þjóðgarð á miðhálandi Íslands á ýmsum forsendum sem ekki allar liggja fyrir. Nefndin álytur þó eftirfarandi atriði liggja fyrir:

- Umtalsvert fjármagn til árlegs rekstrar mun þurfa til þessa verkefnis umfram það sem fer nú til starfsemi tengdri náttúruvernd á miðhálandinu, þar sem um verulega stærra svæði er um að ræða.
- Meta þarf sjónarmið um mögulega vanfjármögnun núverandi starfsemi á friðlýstum svæðum og ná fram þeim úrbótum sem nauðsynlegar þykja við stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands.
- Ekki ætti að gera ráð fyrir almennri gjaldtöku í þjóðgarðinum, s.s. aðgangseyri við inngang, án skilgreindrar þjónustu.
- Gera má ráð fyrir gjaldtöku fyrir veitta þjónustu í þjóðgarði eða við þjóðgarðsmiðstöðvar, s.s. bílastæðagjöldum.
- Tryggja þarf heimildir þjóðgarðs til öflunar sértekna þar sem þjóðgarðurinn mun veita þjónustu, hvort sem þjónusta er veitt utan eða innan þjóðgarðsmarka.
- Uppbygging þjónustu og innviða þjóðgarðsins helst í hendur við öflun sértekna og gera má ráð fyrir hækkandi hlutfalli þeirra samhliða uppbyggingu innviða.
- Brýnt er að ekki verði tafir á uppbyggingu þjóðgarðsmiðstöðva og annarra innviða við hálandisþjóðgarð svo nýta megi fyrirséða sértekjustofna til rekstrarins.
- Hugsa þarf fyrir úrbótum á vegum eða öðrum samgöngumannvirkjum aðliggjandi þjóðgarði og innan hans í samhengi við stofnun þjóðgarðs.