

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um Hálendisþjóðgarð

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

I. KAFLI

Stofnun Hálendisþjóðgarðs.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um friðlýsingu og verndun náttúrufars innan Hálendisþjóðgarðs, um hlutverk og skipan stjórnar og umdæmisráða fyrir þjóðgarðinn, skiptingu hans í rekstrarsvæði og um þjónustumiðstöðvar í þjóðgarðinum. Þá eru í lögum þessum sett sérákvæði um landnýtingu innan þjóðgarðsins.

Um Hálendisþjóðgarð, þ.m.t. um verndun náttúrufars, sögu og menningar innan þjóðgarðsins og um stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarðsins, gilda einnig ákvæði laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða og, eftir því sem við á, ákvæði laga um náttúruvernd.

2. gr.

Friðlýsing Hálendisþjóðgarðs.

Ráðherra ákveður friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs og stækkun þjóðgarðsins með reglugerð, sbr. 13. gr.

Mörk Hálendisþjóðgarðs skulu við stofnun þjóðgarðsins miðast við þjóðlendumörk innan miðhálendislínu auk þeirra landsvæða á miðhálendinu og nágrenni þess sem þegar eru friðlýst við gildistöku laga þessara.

3. gr.

Markmið Hálendisþjóðgarðs.

Markmið með friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs samkvæmt lögum þessum er að:

1. Vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, víðerni, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu þjóðgarðsins.
3. Auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist.
4. Stuðla að því að almenningur geti stundað heilnæma útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.
5. Stuðla að rannsóknun og fræða um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans.

6. 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.
7. Vera vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar.
8. Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.
9. Varðveita þjóðlendur í þjóðgarði og viðhalda virði þeirra í náttúrfarslegu og menningarlegu tilliti sem sameiginlegrar eignar íslensku þjóðarinnar.
10. Stuðla að samvinnu og samstarfi við starf félaga og sjálfboðaliða um málefni landsvæðisins.

II. KAFLI

Stjórn Hálendisþjóðgarðs og umdæmisráð.

4. gr.

Stjórnskipulag.

Með stjórn Hálendisþjóðgarðs fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra, sbr. 5. gr. þessara laga samkvæmt því sem nánar er tilgreint í 6. gr. Umdæmisráð fara með málefni rekstrarsvæða þjóðgarðsins, sbr. 7. gr. og 8. gr.

Hálendisþjóðgarður er sjálfstæð eining innan Þjóðgarðastofnunar. Forstjóri Þjóðgarðastofnunar framfylgir þeirri stefnumótun og áætlunum sem samþykktar hafa verið af hálfu stjórnar og ber ábyrgð á stjórnun og rekstri þjóðgarðsins sem hluta stofnunarinnar, sbr. lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

5. gr.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs.

Í stjórn Hálendisþjóðgarðs, sem ráðherra skipar, sitja ellefu fulltrúar:

1. Sex fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Fulltrúi hvers rekstrarsvæðis skal tilnefndur sameiginlega af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra viðkomandi rekstrarsvæði úr hópi fulltrúa þeirra í umdæmisráði.
2. Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: Útivistarsamtökum, umhverfisverndarsamtökum, Bændasamtökum Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins og Samtökum ferðaþjónustunnar.
3. Einn fulltrúi skipaður af ráðherra án tilnefningar, og skal hann vera formaður stjórnar.

Varamenn skulu skipaðir á sama hátt og greinir í 1. mgr. Stjórn Hálendisþjóðgarðs skal skipuð til fjögurra ára í senn.

Ef rekstrarsvæðum þjóðgarðsins er fjölgað með reglugerð, sbr. heimild í 1. mgr. 7. gr., fjölgar fulltrúum sveitarfélaga í stjórn Hálendisþjóðgarðs sem því nemur sbr. 1. tölul. 1. mgr.

6. gr.

Hlutverk stjórnar Hálendisþjóðgarðs.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs hefur umsjón með því svæði sem er innan marka hans. Helstu verkefni stjórnar eru að:

1. Móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við 3. gr.
2. Hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun, reglugerð fyrir þjóðgarðinn og atvinnustefnu.
3. Samþykkja tillögu að ársáætlun um rekstur þjóðgarðsins og rekstrarsvæða í samræmi við fjárveitingar.

4. Samræma starfsemi rekstrarsvæða þjóðgarðsins.
5. Hafa eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins, stjórnunar- og verndaráætlunar og atvinnustefnu.

7. gr.

Rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs.

Hálendisþjóðgarði er skipt í a.m.k. sex rekstrarsvæði samkvæmt ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur. Heimilt er í reglugerð að skipta Hálendisþjóðgarði í fleiri rekstrarsvæði og skal þá fulltrúum sveitarfélaga í stjórn þjóðgarðsins fjölgað sem því nemur, sbr. 1. tölul. 5. gr. þannig að einn fulltrúi sveitarfélaga komi frá hverju rekstrarsvæði. Hvert rekstrarsvæði skal rekið sem sjálfstæð rekstrareining á ábyrgð þjóðgarðsvarðar.

Umdæmisráð, sbr. lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, fara með málefni rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs, sbr. 1. mgr. þessarar greinar, og umdæma, sbr. 14. gr. laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Ráðherra skipar umdæmisráð fyrir hvert rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs og aðliggjandi landsvæði til fjögurra ára í senn. Í umdæmisráði eiga sæti níu fulltrúar:

1. Fimm fulltrúar, tilnefndir sameiginlega af sveitarfélögum á svæði viðkomandi umdæmisráðs úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélaganna, sbr. 5. mgr. Eigi sama sveitarfélag fleiri en einn fulltrúa í umdæmisráði þarf einungis einn fulltrúi þess að koma úr hópi kjörinna sveitarstjórnarmanna eða framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Við umfjöllun um einstök friðlýst svæði skal tryggt að sveitarfélag sem friðlýsta svæðið fellur innan taki þátt í afgreiðslu málsins eigi sveitarfélagið ekki fastan fulltrúa í umdæmisráði. Fulltrúar sveitarfélaga sem þannig bætast við umdæmisráð hafa fullan atkvæðisrétt.
2. Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: Útivistarsamtökum, umhverfisverndarsamtökum og Bændasamtökum Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á viðkomandi svæði og Samtökum ferðaþjónustunnar.

Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Umdæmisráð kys sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarfélaga. Falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns. Fulltrúi Minjastofnunar Íslands situr fundi umdæmisráða þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan rekstrarsvæðisins.

Sveitarstjórnir skulu strax að afloknum sveitarstjórnarkosningum tilnefna fulltrúa sína samkvæmt ákvæðum 1. tölul. 3. mgr. og varamenn þeirra, sbr. 4. mgr. Umboð þeirra varir þar til nýir fulltrúar hafa verið tilnefndir í kjölfar nýrra sveitarstjórnarkosninga.

8. gr.

Hlutverk umdæmisráðs

Hlutverk umdæmisráðs innan Hálendisþjóðgarðs er að:

1. Hafa umsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði þjóðgarðsins.
2. Vera Þjóðgarðsstofnun, þjóðgarðsverði og stjórn til ráðgjafar um málefni náttúruverndar á rekstrarsvæðinu í samræmi við nánari ákvæði reglugerðar.
3. Veita umsögn um drög að atvinnustefnu, skv. ákvæðum laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, sem og önnur málefni sem ástæða þykir til að bera undir umdæmisráð.
4. Gera tillögu til stjórnar að ársáætlun fyrir það rekstrarsvæði þjóðgarðsins sem tilheyrir viðkomandi umdæmi innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður hverju sinni samkvæmt tillögu stjórnar.

5. Eiga samstarf við stofnanir, sveitarfélög, landeigendur og hagsmunaaðila um málefni rekstrarsvæðisins og fá slíka aðila til ráðgjafar við töku stefnumarkandi ákvarðana eftir því sem við á.
6. Fjalla um umsóknir um leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan rekstrarsvæðisins samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.
7. Koma að undirbúningi samninga um atvinnutengda starfsemi á rekstrarsvæðinu, sbr. 29. gr. laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, og eiga samstarf við þá rekstraraðila sem reka slíka starfsemi innan þjóðgarðs.

9. gr.

Þjóðgarðsverðir.

Á hverju rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs skal starfa þjóðgarðsvörður sem ráðinn er af forstjóra Þjóðgarðastofnunar, sbr. ákvæði laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Þjóðgarðsvörður annast daglegan rekstur og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í samráði við umdæmisráð og forstjóra og samkvæmt starfslýsingu sem forstjóri setur honum. Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart forstjóra. Þjóðgarðsvörður framfylgir innan viðkomandi svæðis ákvörðunum sem teknar eru af forstjóra og stjórn þjóðgarðsins og stefnumótun sem samþykkt hefur verið innan þjóðgarðsins og Þjóðgarðastofnunar. Þjóðgarðsverðir vinna með umdæmisráðum, undirbúa og sitja fundi þeirra og hafa tillögurétt á fundum.

III. KAFLI

Starfsemi í þjóðgarðinum, landnýting og þjónusta.

10. gr.

Hefðbundnar nýttjar.

Hefðbundin landnýting, s.s. búfjárbæit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er réthöfum heimil í þjóðgarðinum enda séu uppfyllt ákvæði 2. gr. þessara laga og þeirra laga sem um nýtinguna fjalla og að nýtingin sé sjálfbær. Skal sérstaklega fjallað um slíka nýtingu og umferð sem er heimil vegna hennar en ekki í öðru skyni í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. 12. gr. og 13. gr. þessara laga og þess gætt að nýtingin geti þróast með eðlilegum hætti á sjálfbæran hátt. Um þau svæði innan Hálendisþjóðgarðs sem friðlýst voru fyrir stofnun hans skulu gilda þær reglur sem settar voru við friðlýsingu þeirra tilteknu svæða að svo miklu leyti sem þær ganga ekki gegn ákvæðum laga þessara. Stjórn getur ákveðið að breyta reglunum við setningu nýrrar stjórnunar- og verndaráætlunar.

11. gr.

Orkunýting.

Heimilt er að starfrækja innan Hálendisþjóðgarðs þær virkjanir og háspennulínur sem eru í rekstri við stofnun hans og gera breytingar á þeim, t.d. með breytingu og endurnýjun á búnaði og mannvirkjum, vegna viðhalds og/eða til að auka afköst þeirra og bæta skilvirkni.

Aðeins má heimila nýjar virkjanir í Hálendisþjóðgarði á afmörkuðum virkjanasvæðum, hafi hin nýja virkjun verið skilgreind í orkunýtingarflokki í 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar sem samþykkt hefur verið á Alþingi á grundvelli laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun og að undangengnu mati á umhverfisáhrifum framkvæmdanna.

Verkefnastjórn rammaáætlunar er heimilt að leggja mat á þá virkjanakosti innan Hálendisþjóðgarðs sem skilgreindir hafa verið í biðflokki 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar skv. lögum nr. 48/2011 á grundvelli þeirrar aðferðarfræði sem verkefnisstjórn og faghópum sem skipaðir eru á grundvelli þeirra laga, vinna eftir. Við matið skal verkefnastjórn að auki hafa til hliðsjónar að virkjunarkostur er innan þjóðgarðs, markmiðsákvæðis 3. gr. laga þessara og þess hvort um raskað svæði er að ræða. Ef virkjunarkostur er að undangengnu mati fluttur í orkunýtingarflokk úr biðflokki, er heimilt að gera ráð fyrir viðkomandi virkjun innan Hálendisþjóðgarðs, á afmörkuðu virkjunarsvæði, enda hafi verndar- og orkunýtingaráætlun með breyttri flokkun virkjunarkostsins fengið samþykki Alþingis í samræmi við ákvæði laga nr. 48/2011.

Aðrar nýjar virkjanir en þær sem tilgreindar eru í 2. og 3. mgr. eru ekki leyfðar í Hálendisþjóðgarði, nema til sjálfsþurftar fyrir starfsemi í þjóðgarðinum enda samræmist þær verndarmarkmiðum þjóðgarðsins. Jafnframt eru nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar innan þjóðgarðs á miðhálendinu.

Nýjar virkjanir og tengdar framkvæmdir sem ráðist er í innan Hálendisþjóðgarðs á grundvelli 2. og 3. mgr. sem og breytingar eða endurnýjun núverandi virkjana á grundvelli 1. mgr. skulu uppfylla ströng skilyrði um lágmarks rask og lágmarks sýnileika á yfirborði.

Afmarka skal virkjanasvæði innan þjóðgarðs skv. 1. - 3. mgr. í reglugerð. Þetta gildir þó ekki um virkjanir sem starfræktar eru til sjálfsþurftar fyrir starfsemi í þjóðgarðinum. Ákvæði 1. mgr. um breytingar á virkjunum í rekstri gilda einnig um breytingar á nýjum virkjunum skv. 2. og 3. mgr. Í reglugerð skulu koma fram kröfur sem gerðar eru varðandi umgengi á virkjanasvæðum innan þjóðgarðs.

12. gr.

Þjónusta og upplýsingar.

Þjónusta og upplýsingar eru veittar á meginstarfsstöðvum Hálendisþjóðgarðs og skal a.m.k. ein meginstarfsstöð rekin fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Um þjónustu og upplýsingagjöf í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. rekstur gestastofa og þjónustustöðva, fer að öðru leyti skv. ákvæðum laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

13. gr.

Reglugerð fyrir Hálendisþjóðgarð.

Ráðherra skal setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þ.m.t. um:

1. Friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs, stækkun þjóðgarðsins þar sem tilgreind eru mörk hans, sbr. 1. gr. og um verndun og verndarstig, sbr. einnig lög um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.
2. Mörk og fjölda rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs, og um skipan í umdæmisráð og stjórn, sbr. 5. og 7. gr.
3. Afmörkun virkjanasvæða og reglur um umgengni, sbr. 11. gr.

Reglugerð um Hálendisþjóðgarð skal jafnframt sett með stoð í lögum um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

14. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2021.

Ákvæði til bráðabirgða.

Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð sem sett er á grundvelli laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, heldur gildi sínu við gildistöku laga þessara. Ákvæði þessara laga, þ.m.t. um skipun stjórnar og umdæmisráða, gilda fyrir Vatnajökulsþjóðgarð þar til friðlýsing Hálandisþjóðgarðs tekur gildi.

Við vinnslu fyrstu stjórnunar- og verndaráætlunarinnar fyrir þjóðgarðinn skal stjórn Hálandisþjóðgarðs líta til gildandi skipulagsáætlana á viðkomandi svæðum og annarra áætlana stjórnvalda eftir því sem við á, svo framarlega sem slíkar áætlanir ganga ekki gegn verndarmarkmiðum þjóðgarðsins.

*Greinargerð.***1. Inngangur.**

Miðhálandið nær yfir um 40% af flatarmáli landsins og 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. Víða um heim hafa víðerni minnkað mikið og hið sama er tilfellið hérlandis. Þó eru hér enn ein stærstu víðerni Evrópu og verðmæti þeirra því mikið. Svæðið markast af svonefndri miðhálandislínu 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 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. Nefndina skipuðu Sigríður Auður Arnardóttir formaður, umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Anna G. Sverrisdóttir, tilnefnd af Samtökum ferðaþjónustunnar, Árni Finnsson, tilnefndur af frjálsum félagasamtökum á sviði umhverfismála, Dagbjört Jónsdóttir og Valtýr Valtýsson, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Páll Þórhallsson, tilnefndur af forsætisráðuneyti, Ragna Árnadóttir, tilnefnd af Samorku, Sigurbjörg Ósk Áskelsdóttir, tilnefnd af Bændasamtökum Íslands og Sveinbjörn Halldórsson, tilnefndur af Samtökum útivistarfélaga. Þá hafði nefndin samráðshóp sér til ráðgjafar, sem skipaður er fulltrúum fagstofnana sem fara með verkefni á miðhálandinu.

Í skipunarbréfi var nefndinni falið að taka saman greinargerð um eftirfarandi þætti:

- Yfirlit yfir friðlýst svæði innan miðhálandislínunnar, hvernig þeim er stjórnað og hvar séu áform um stækkanir þeirra. Jafnframt yfirlit yfir svæði sem fyrirhugað er að friðlýsa.
- Yfirlit yfir fyrirliggjandi stefnumörkun í skipulagsmálum innan miðhálandislínunnar, bæði á vegum ríkis og sveitarfélaga.
- Yfirlit yfir helstu náttúruverðmæti sem finna má innan miðhálandislínunnar.
- Yfirlit yfir þjóðlendur og stöðu þjóðlendumála.
- Yfirlit yfir helstu hagsmuni og hagsmunaaðila innan miðhálandislínunnar og hvaða nýting og starfsemi á sér þar stað og sem er fyrirhuguð.

- Samantekt um hvernig framangreindir hagsmunir fara saman við hugmyndir um hugsanlegan miðhálendisþjóðgarð.
- Samantekt um mögulegt fyrirkomulag á stjórn miðhálendisþjóðgarðs og hvernig samspil hans gæti orðið við rekstur og umsjón þjóðlendna svo og skipulagsákvæðanir sveitarfélaga og aðra stefnumörkun stjórnvalda um skipulagsmál svæðisins.

Til að varpa ljósi á þau tækifæri og áskoranir sem geta falist í núverandi og aukinni verndun og stjórnskipulagi á miðhálendinu setti nefndin upp fjórar sviðsmyndir sem var ætlað að draga fram mismunandi afmörkun svæðisins, verndun og stjórnskipulag og um leið tilhögun stefnumótunar og stjórnsýslu fyrir svæðið. Markmið með því var fyrst og fremst að draga fram öll sjónarmið gagnvart frekari verndun miðhálendisins. Sviðsmyndirnar voru: 1) Stofnun Miðhálendisþjóðgarðs; 2) Stofnun jöklaþjóðgarða; 3) Stofnaðir þjóðgarðar á miðhálendinu á núverandi friðlýstum svæðum; 4) Óbreytt staða verndunar. Nefndin skilaði lokaskýrslu til ráðherra 7. nóvember 2017 þar sem gerð var ítarleg grein fyrir framangreindum þáttum.

Í sáttmála ríkisstjórnar Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis frá 30. nóvember 2017 er stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu meðal stefnumála. Þverpólitísk nefnd þingmanna, umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, forsætisráðuneytisins og sveitarfélaga um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu 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 landssvæða 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 verndaráætlunum 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 miðhálendinu. Lagafrumvarp þetta er afrakstur vinnu nefndarinnar og unnið í samstarfi við umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

Nefndin var skipuð eftirfarandi aðilum: Án tilnefningar, Óli Halldórsson, formaður; Samkvæmt tilnefningu forsætisráðuneytis, Margrét Hallgrímsdóttir; Samkvæmt tilnefningu þingflokks Framsóknarflokksins, Línéik Anna Sævarsdóttir; Samkvæmt tilnefningu þingflokks Samfylkingar, Albertína Friðbjörg Elíasdóttir og síðar Guðmundur Andri Thorsson sem kom í hennar stað; Samkvæmt tilnefningu þingflokks Pírata, Halldóra Mogensen; Samkvæmt tilnefningu þingflokks Miðflokksins, Bergþór Ólason; Samkvæmt tilnefningu þingflokks Flokks fólksins, Inga Sæland; Samkvæmt tilnefningu þingflokks Viðreisnar, Hanna Katrín Friðriksson; Samkvæmt tilnefningu þingflokks Vinstrihreyfingar- græns framboðs, Steingrímur J. Sigfússon; Samkvæmt tilnefningu þingflokks Sjálfstæðisflokks, Vilhjálmur Árnason; Samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga, Valtýr Valtýsson og Dagbjört Jónsdóttir.

Við störf nefndarinnar var haft samráð við helstu hagsmunaaðila og almannasamtök, s.s. náttúruverndarsamtök, útivistarsamtök og samtök hagsmunaaðila s.s. í ferðaþjónustu, landbúnaði og orkumálum. Með nefndinni starfaði Steinar Kaldal verkefnisstjóri, starfsmaður umhverfis- og auðlindaráðuneytis og við undirbúning lagafrumvarps þessa Ingibjörg Halldórsdóttir lögfræðingur.

Til grundvallar starfi nefndarinnar lá áðurnefnd skýrsla nefndar umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og hagaðila um forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands

sem kom út í nóvember 2017. Nefndin skilaði lokaskýrslu sinni til ráðherra þann 3. desember 2019.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með vaxandi straumi ferðamanna 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, Vatnajökulspjóðgarður, 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 Vatnajökulspjóðgarði. 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. Með stofnun þjóðgarðs skapast tækifæri til að ná utan um stjórnun og marka stefnu fyrir svæðið með markvissum og heildstæðum hætti. Þá skapast tækifæri til að ráðstafa fjármunum í auknum mæli til innviðaupbyggingar 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 byggðaþróun og verið uppspretta tekna fyrir atvinnustarfsemi í nærumhverfinu og á landsvísi. Vatnajökulspjóðgarður 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.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að sérstök lög verði sett um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu þar sem ráðherra er heimilað að friðlýsa tiltekið landsvæði á miðhálandinu sem þjóðgarð og ákveðin skipan og hlutverk stjórnar og umdæmisráða sem fara með stjórnun þjóðgarðsins og stefnumótun í málefnum hans. Þá eru einnig í frumvarpinu sérákvæði um landnýtingu innan þjóðgarðsins og um skiptingu þjóðgarðsins í rekstrarsvæði. Samhliða frumvarpinu er einnig lagt fram frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sem einnig mun gilda fyrir Hálandisþjóðgarð. Þannig er gert ráð fyrir að heimild til friðlýsingar landsvæðisins sé í lögum um Hálandisþjóðgarð og ýmis ákvæði sem eru sérstök fyrir þennan þjóðgarð. Öll almenn verndarákvæði, sem sameiginleg eru fyrir alla þjóðgarða landsins, verða hins vegar í lögum um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, auk ákvæða um gjaldtöku o.fl. Formleg friðlýsing landsvæðisins á sér stað með setningu reglugerðar samkvæmt fyrirmælum laga um

Hálendisþjóðgarð um mörk þjóðgarðsins. Þar er m.a. skilgreint verndarstig einstakra svæða og landslagsheilda sem taka mið af verndarmarkmiðum þjóðgarðsins og annarri landnýtingu á viðkomandi svæði í samræmi við alþjóðlegar viðmiðanir um þjóðgarða og friðlýst svæði. Alþjóðlegu náttúruverndarsamtökin (IUCN) hafa skilgreint viðmið um hvað skuli hafa í huga þegar verndarsvæði er sett á laggirnar og er þeim skipt í sjö verndarflokka. Gert er ráð fyrir að svæði innan Hálendisþjóðgarðs verði skilgreind samkvæmt þessari flokkun. Reglugerðin skal sett með stoð í bæði lögum um Hálendisþjóðgarð og lögum um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Heimilt er að stækka þjóðgarðinn síðar út fyrir þau mörk með samþykki hlutaðeigandi sveitarfélaga og að öðrum lagaskilyrðum uppfylltum. Gert er ráð fyrir að Hálendisþjóðgarður heyri undir Þjóðgarðastofnun stjórnsýslulega séð, en verði sjálfstæð eining innan stofnunarinnar og að allar stefnumótandi ákvarðanir fyrir þjóðgarðinn verði teknar á vettvangi stjórnar eftir umfjöllun í umdæmisráðum.

Nefndin lagði í starfi sínu áherslu á að nokkrir grundvallarþættir væru uppfylltir í löggjöf fyrir þjóðgarð á miðhálandinu og endurspeglar frumvarp þetta þær áherslur. Lagði nefndin til að mörk þjóðgarðs væru miðuð við þjóðlendumörk innan miðhálandislínu auk þeirra landsvæða á miðhálandinu sem þegar eru friðlýst við gildistöku laganna. Nefndin lagði til að þjóðgarðurinn næði ekki til eignarlanda en taldi mikilvægt að landeigendur sem það kjósa geti óskað eftir því að jarðir þeirra að hluta eða öllu leyti verði innan þjóðgarðs. Þá lagði nefndin áherslu á að þjóðgarður hefði að markmiði að vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar, að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, að tryggja samvinnu og samstarf við félög og sjálfbóðaliða um málefni landsvæðisins, að auðvelda aðgengi að þjóðgarðinum og að endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.

Varðandi stjórnfyirkomulag þjóðgarðsins lagði nefndin áherslu á dreifða stjórnun með skilgreindum rekstrarsvæðum þar sem umdæmisráð marki stefnu og fari með umsjón hvers rekstrarsvæðis, þ.m.t. meginákvæðanir um landnýtingu í stjórnunar- og verndaráætlun. Lagði nefndin einnig til að stjórn verði yfir þjóðgarðinum sem fari með stefnumörkun í málefnum þjóðgarðsins í heild og staðfesti áætlanir og ákvæðanir umdæmisráða. Á hverju svæði starfi þjóðgarðsverðir með umdæmisráðum og fari með dagslegan rekstur svæða. Forstjóri og annað starfslið Þjóðgarðastofnunar annist síðan daglegan rekstur þjóðgarðsins í heild og vinni eftir stefnumörkun og ákvörðunum umdæmisráða og stjórnar. Nánar tiltekið voru áherslur nefndarinnar hvað varðar stjórnskipulag Hálendisþjóðgarðs eftirfarandi og endurspeglar ákvæði frumvarpsins þær:

- Að þjóðgarðurinn verði sjálfstæð eining.
- Að þjóðgarðurinn skiptist í rekstrarsvæði þar sem umdæmisráð fari með svæðisbundna umsjón og rekstur.
- Að fjöldi rekstrarsvæða verði sex og leitast verði við að skilgreina mörk svæðanna út frá landfræðilegum forsendum, reynslu af samvinnu nærliggjandi samfélaga og aðkomu að hálendi Íslands.
- Að í umdæmisráði verði fulltrúar sveitarfélaga kjörnir sveitastjórnarmenn eða framkvæmdastjórar sveitarfélaga.
- Að formenn umdæmisráða verði valdir úr hópi fulltrúa sveitarfélaganna og sitji þeir einnig í stjórn þjóðgarðsins.
- Að í umdæmisráðum sitji einnig fulltrúar útivistarsamtaka, umhverfisverndarsamtaka, ferðaþjónustusamtaka og bændasamtaka á viðkomandi svæði.

- Að þjóðgarðsverðir stýri daglegum rekstri rekstrarsvæða og starfi með umdæmisráðum.
- Að þjóðgarðurinn hafi stjórn sem fari með ákvörðunarvald um stefnumótun.
- Að kjörnir fulltrúar sveitarfélaga sem hafa sveitarfélagamörk innan Hálandisþjóðgarðs séu í meirihluta í stjórn.
- Að í stjórn sitji fulltrúar útivistarsamtaka, umhverfisverndarsamtaka, ferðapjónustusamtaka og bændasamtaka.
- Að forstjóri, og/eða stofnun sem þjónustar þjóðgarða, framfylgi stefnumótun, ákvörðunum og áætlunum stjórnar og fari með daglegan rekstur þjóðgarðsins í heild.

Aðrar áherslur nefndarinnar voru þær að sjálfbær búfjárbætur, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum verði rétt höfum áfram heimil. Varðandi mat á sjálfbærni er gert ráð fyrir að miðað verði við gildandi löggjöf á viðkomandi sviði. Til að undirstrika þessar áherslur lagði nefndin til að fjallað væri sérstaklega um hefðbundnar nytjar í texta frumvarpsins og heimildir umdæmisráða til að stýra umferð vegna slíkrar nýtingar í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. 10. gr. frumvarpsins.

Þá lagði nefndin til að heimilt verði að starfrækja innan Hálandisþjóðgarðs þær virkjanir sem eru í rekstri við stofnun hans og að heimilt verði að viðhalda og þróa núverandi orkuvinnslusvæði innan þjóðgarðs, sbr. 11. gr. frumvarpsins. Þá skuli málefni orkunýtingar í þjóðgarðinum samræmast áætlunum Alþingis um orkunýtingu og flutning raforku. Einnig lagði nefndin til að orkuöflun vegna þjónustu og reksturs þjóðgarðsins verði leyfileg.

Áhersluatriði nefndarinnar varðandi þjónustu þjóðgarðsins voru eftirfarandi, sbr. 12. gr. frumvarpsins:

- Að gert verði ráð fyrir uppbyggingu og rekstri þjónustumiðstöðva á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins.
- Þjónustumiðstöðvar þjóðgarðsins verði miðaðar við ólíkar aðstæður og byggðar á sérkennum hvers svæðis, bæði innan hins stóra landsvæðis þjóðgarðsins í heild sem og innan hvers rekstrarsvæðis.
- Viðameiri þjónusta/þjónustumiðstöðvar verði almennt við meginleiðir, í flestum tilvikum utan þjóðgarðsmarka á láglendi. 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 formi samstarfs við sveitarfélög, fyrirtæki/félög og nytjaréttarhafa.
- 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 þó hægt að ganga til samninga við sveitarfélög eða aðra aðila um uppbyggingu/þjónustu slíkra miðstöðva, t.a.m. ef tækifæri eru fyrir hendi til að nýta hentugt húsnæði/aðstöðu.
- Val á staðsetningu og útfærslu þjóðgarðsmiðstöðva fyrir hvert og eitt rekstrarsvæði verði í höndum umdæmisráða.
- Mikilvægt sé að uppbygging þjónustumiðstöðva verði markviss og tefjist ekki eftir stofnun þjóðgarðsins.
- Tryggt verði sérstaklega að þær miðstöðvar sem þegar hefur verið mörkuð stefna um að byggja upp í núgildandi lögum um Vatnajökulþjóðgarð verði kláraðar, þó

útfærsla/markmið taki breytingum m.t.t. markmiða með stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands.

Að lokum lagði nefndin áherslu á að engar breytingar yrðu á tekjum sveitarfélaga af mannvirkjum innan þjóðgarðs og að tekjum af útgáfu leyfa til nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðgarðs skuli varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðgarðsins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Löggjöf um friðlýsingu þjóðgarða getur haft áhrif á heimildir landeigenda og annarra rétthafa lands til nýtingar og framkvæmda á landi sínu. Almennt er þó gert ráð fyrir að þjóðgarðar séu að meginstefnu til stofnaðir á landi í ríkiseign. Stofnun þjóðgarðs getur þannig falið í sér takmarkanir á eignarheimildum sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í frumvarpinu er ekki fjallað um eignarhald á landi í Hálendisþjóðgarði heldur gert ráð fyrir að almenn ákvæði laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða gildi þar um. 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 rétthöfum 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 hvað varðar þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði. 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, 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.

5. Samráð.

Samkvæmt skipunarbréfi var nefndinni ætlað að vinna tiltekna verkþætti eins og gerð er grein fyrir í 1. kafla hér að framan. Nefndin birti afrakstur vinnu sinnar jafnóðum á samráðsgátt stjórnvalda og leitaði 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 „*Um fjöllum um hugsanlegar aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar*“ voru kynnt í maí 2019. Síðustu verkefni nefndarinnar „*Áherslur í lagafrumvarpi*“ og „*Um fjöllum um fjármögnun*“ voru kynnt í Samráðsgátt í október 2019. Fjölmargar ábendingar bárust.

Í störfum nefndarinnar hefur verið lögð áhersla á náð samráð við helstu hagsmunaaðila, þ.m.t. sveitarfélög. Í ágúst 2018 hélt nefndin tíu fundi á fimm stöðum hringinn í kringum landið. Fundunum var skipt í fimm opna kynningarfundir og fimm fundir með þeim 24 sveitarfélögum sem fara með skipulagsvald 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.

Áform um lagasetningu voru birt til kynningar og umsagnar í samráðsgátt Stjórnarráðsins frá 20. nóvember 2019 til 9. desember 2019. Alls bárust 29 umsagnir og voru margar þeirra samhljóða þeim umsögnum sem borist höfðu í umsagnarferli og samráði nefndarinnar.

Í meirihluta umsagna kom fram stuðningur við áform um stofnun Hálandisþjóðgarðs. Í nokkrum þeirra var bent á að draga þyrfti lærdóm af rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs og í því sambandi var vísað til skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis sem birt var í október 2019. Aðrir vildu að tekið yrði mið af alþjóðlegum verndarflokkun við skipulagningu þjóðgarðsins. Nokkrir bentu á að fulltrúar hins almenna borgara hefði ekki aðkomu að ákvarðanatöku innan þjóðgarðsins heldur væri hún eingöngu í höndum aðliggjandi sveitarfélaga og hagsmunaaðila. Einnig var bent á mikilvægi þess að áfram yrðu tryggðar hefðbundnar nytjar af landi og eins mætti skilgreina betur hvað átt væri við með hugtakinu „heilnæm útivist“. Margir fögnuðu áformum um tilkomu stofnunar sem færi með yfirstjórn allra þjóðgarðanna og gegndi þannig samræmingarhlutverki. Umhverfisstofnun benti að auki á að ekki væri skynsamlegt að aðskilja náttúruvernd og mengunarvarnir og vísaði til breytinga á skipulagi sambærilegra stofnana á Norðurlöndunum.

Umsagnir bárust frá fjórum sveitarfélögum sem öll nema eitt lögðust gegn stofnun Hálandisþjóðgarðs a.m.k. að sinni og telja þau að frekara samráð þurfi til og sátt verði að vera til staðar við sveitarfélögin. Sveitarfélögin hafa einkum áhyggjur af því að skipulagsvald þeirra muni færast yfir til stjórnar Hálandisþjóðgarðsins í formi stjórnunar- og verndaráætlana. Aðrir aðilar töldu stofnun Hálandisþjóðgarðs ekki tímabæra þar sem að enn væri ekki búið að leysa vandamál sem tengdust Vatnajökulsþjóðgarði og eins töldu nokkrir að með stofnun Hálandisþjóðgarðs væri verið að setja hömlur á ferðafrelsi einstaklinga. Fulltrúar orkufyrirtækja gerðu kröfu um að áframhaldandi rekstur og þróun virkjanasvæða yrði tryggður innan þjóðgarðsins.

[Efnt var til opins samráðs um drög að frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda dagana xx-xx]

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er lögfest heimild til handa umhverfis- og auðlindaráðherra til að friðlýsa land á miðhálandi Íslands að nálægum svæðum sem þjóðgarð. Afmörkun miðhálandisins kemur fram í Landskipulagsstefnu og 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 vinnu svæðisskipulags miðhálandis Íslands. Um 85% lands innan miðhálandislínunnar er þjóðlenda. Samkvæmt lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta er íslenska ríkið eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að mörk Hálandisþjóðgarðs miðist að meginstefnu til við þjóðlendumörk innan miðhálandislínu auk þeirra svæða sem þegar hafa verið friðlýst, sem munu vera um 40% svæðisins. Ekki er gert ráð fyrir að eignarland innan miðhálandisins verði hluti Hálandisþjóðgarðs í upphafi. Hins vegar er sá möguleiki fyrir hendi síðar komi fram beiðni þar að lútandi frá landeiganda, enda gert ráð fyrir því í lögum um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða að land innan þjóðgarðs geti verið í einkaeign.

Stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu miðað við framangreind mörk er fyrst og fremst breyting sem snýr að þeim hluta sem ekki hefur þegar verið friðlýstur. Með friðlýsingunni er

mörkuð stefna hvað varðar vernd náttúru og menningarminja á svæðinu og stefnumótun fyrir svæðið færast í hendur þjóðgarðsyfirvalda, þar sem dreifstýrð stjórnun með aðkomu sveitarstjórna og hagsmunaaðila er tryggð. Gert er ráð fyrir að hefðbundin landnýting verði rétt höfum áfram heimil og mun stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu ekki hafa nein áhrif á þann rétt. Þá mun starfræksla þeirra virkjana sem þegar eru í rekstri á svæðinu halda áfram með eðlilegu svigrúmi til breytinga, eins og nánar er gerð grein fyrir í skýringum með 11. gr. frumvarpsins. Þau gjöld sem sveitarfélög hafa haft af rekstri virkjana í formi fasteignagjalda og annara gjalda af þeirri starfsemi mun renna til viðkomandi sveitarfélags eins og lög gera ráð fyrir. Skattar og önnur opinber gjöld af þeirri starfsemi sem fyrir hendi er mun því verða með sama hætti og verið hefur og mun stofnun Hálandisþjóðgarðs ekki hafa nein áhrif á tekjustofna sveitarfélaga af þeirri starfsemi. Áhrif stofnunar þjóðgarðs á þá aðila sem eru með starfsemi innan þjóðgarðs eða nýta land og landgæði innan hans ættu því að vera óveruleg en stjórnun svæðisins og innviðauppbýggingu er ætlað að verða markvissari m.a. með setningu stjórnunar- og verndaráætlunar og atvinnustefnu fyrir svæðið. Þannig verða aukin tækifæri til tekjuöflunar innan svæðisins sem ráðstafa skal til uppbyggingar innan svæðisins.

Að því er varðar mat á kostnaðaráhrifum er vísað til umfjöllunar um kostnaðarmat í 6. kafla um Mat á áhrifum í frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er fjallað um gildissvið þess og samspil við frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða og lög nr. 60/2013 um náttúruvernd. Gert er ráð fyrir að frumvarpið gildi um friðlýsingu og verndun náttúrufars innan Hálandisþjóðgarðs, um hlutverk og skipan stjórnar og umdæmisráða fyrir þjóðgarðinn, skiptingu hans í rekstrarsvæði og um meginstarfsstöðvar í þjóðgarðinum og nágrenni hans. Þá eru í frumvarpinu að finna sérákvæði um landnotkun innan þjóðgarðsins. Um Hálandisþjóðgarð munu jafnframt gilda ákvæði samkvæmt frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða þar sem er að finna lagaheimild fyrir ýmsum almennum ákvæðum um verndun náttúrufars, sögu og menningarminja innan þjóðgarðsins, þ.m.t. um stjórnunar- og verndaráætlanir, málsmeðferð vegna þeirra og réttaráhrif, almennar meginreglur, t.d. um bann við spjöllum og raski, um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgarðinum og um öryggi gesta. Þá eru einnig að finna í því frumvarpi ákvæði um eignarhald á landi í þjóðgarði, um kaup, eignarnám, bætur og lóðaleigusamninga, starfsemi í þjóðgarðinum, um atvinnustefnu, samninga við þjónustuaðila, leyfisveitingar, eftirlit, ágreining um framkvæmd laganna, um þvingunarúrræði og viðurlög og um gjaldtöku. Í frumvarpi þessu er að finna ákvæði sem eru að einhverju leyti sérstök fyrir Hálandisþjóðgarð en í frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða eru ákvæði sem eru sameiginleg fyrir alla þjóðgarða landsins, þ.m.t. Hálandisþjóðgarð. Reglugerð fyrir þjóðgarðinn, sem felur m.a. í sér hina formlegu friðlýsingu landsins, þarf að setja með stoð í báðum lögum.

Í lokamálslið 2. mgr. kemur fram að lög um náttúruvernd gildi um Hálandisþjóðgarð eftir því sem við á. Þau lög, sem gilda almennt um náttúruvernd í landinu, koma þannig til fyllingar ákvæða í frumvarpi þessu og í frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða en tvö síðarnefndu frumvörpin ganga framar lögum um náttúruvernd ef þeim ber ekki saman.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er umhverfis- og auðlindaráðherra heimilað að friðlýsa Hálandisþjóðgarð með reglugerð. Formleg friðlýsing þjóðgarðsins tekur gildi við setningu reglugerðar um hann. Þar

eru nákvæm mörk þjóðgarðsins og rekstrarsvæða dregin og vernd og verndarstig tilgreind eins og nánar er kveðið á um í reglugerðarheimild 13. gr. frumvarpsins og í frumvarpi til laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Í 2. mgr. kemur fram að mörk Hálendisþjóðgarðs við stofnun hans skuli miðast við þjóðlendumörk innan miðhálendislinu auk þeirra landsvæða á miðhálendinu og nágrenni þess sem þegar eru friðlýst við gildistöku laganna. Þannig er gert ráð fyrir að Vatnajökulsþjóðgarður renni inn í Hálendisþjóðgarð og verði frá upphafi hluti hans.

Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins koma fram markmið Hálendisþjóðgarðs. Þessi markmið skulu m.a. höfð að leiðarljósi við framkvæmd laganna, við setningu reglugerðar um þjóðgarðinn, við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar, mótun atvinnustefnu og við framkvæmd stjórnsýslu, t.d. við setningu útboðsskilmála vegna úthlutunar takmarkaðra gæða þjóðgarðsins.

Í 1. og 2. tölul. koma fram þau grundvallarmarkmið þjóðgarðsins að annars vegar vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins. Markmiðin skuli snúa sérstaklega að viðhaldi víðerna og náttúru- og menningarminja á heildstæðan hátt. Hins vegar koma fram þau grundvallarmarkmið að gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu þjóðgarðsins. Þá er í 3. tölul. tilgreint það markmið að auðvelda almenningi aðgengi að þjóðgarðinum eftir því sem unnt er án þess að náttúra hans spillist. Unnið er að markmiði þessu m.a. með innviðauppyggingu innan þjóðgarðsins.

Markmið 4. tölul. byggir á lýðheilsusjónarmiðum, en þar segir að eitt af markmiðum með friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs sé að stuðla að því að almenningur geti stundað heilnæma útivist í sátt við viðkvæma náttúru. Í þessu ákvæði felst ákveðin yfirlýsing og ýtt undir að almenningur nýti sér þjóðgarðinn til heilsueflingar og útivistar. Hefur þetta markmið m.a. þýðingu við setningu stjórnunar- og verndaráætlunar og við veitingu ýmissa leyfa af hálfu þjóðgarðsins. Það er samofið íslenskri menningu og hluti af sjálfsmynd þjóðarinnar að náttúra landsins sé undirstaða útivistar og hennar sé notið á heilbrigðan og sjálfbæran hátt, hvort sem er í atvinnuskyni eða til upplifunar og ánægju. Hestaferðir á fornum reiðleiðum, gönguferðir um óbyggðir, smölun, sportveiði, skíðaiðkun, náttúruhlaup og hjóleiðar eru dæmi um ólík form nýtingar almannaréttarins og útivistar sem vel getur stutt við markmið þjóðgarðsins ef rétt er að málum staðið. Mikilvægt er að í lögunum sé gefin yfirlýsing um að slíkt sé litið jákvæðum augum samhliða því sem stofnun þjóðgarðs gefur tækifæri til að stýra slíkri umferð þannig að ekki verði skemmdir á viðkvæmri náttúru.

Í 5. tölul. er tilgreint það markmið þjóðgarðsins að stuðla að rannsóknnum og fræða um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans. Þá er það einnig markmið með stofnun þjóðgarðs að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins, sbr. 6. tölul. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum hefur verið sýnt fram á jákvæð áhrif af því að friðlýsa svæði á framleiðslu og atvinnu í næsta umhverfi. Í 7. tölul. kemur fram að þjóðgarðinum sé ætlað að vera vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar. Með dreifstýrðu stjórnfyriðkomulagi þjóðgarðsins og aðkomu hagaðila að stjórnun hans og stefnumótun skapast tækifæri til að taka þessa umræðu á vettvangi þjóðgarðsins.

Endurheimt vistkerfa sem hafa raskast er eitt af markmiðum þjóðgarðs sbr. 8. tölul. Með því er átt við að innan þjóðgarðsins skuli leitast við að endurheimta vistkerfi sem hafa raskast og auka viðnámsþrótt og þanþol þeirra, auk þess að endurheimta líffræðilega fjölbreytni og auka kolefnisbindingu.

Með stofnun Hálandisþjóðgarðs á miðhálandinu er tekin stefnumarkandi ákvörðun um vernd landsvæðis sem íslenska ríkið er eigandi að samkvæmt ákvæðum laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Þessu til áréttingar er í 9. tölul. tekið fram að það sé eitt af markmiðum með friðlýsingu Hálandisþjóðgarðs að varðveita þjóðlendur í þjóðgarði og viðhalda virði þeirra í náttúrufarslegu og menningarlegu tilliti sem sameiginlegrar eignar íslensku þjóðarinnar.

Að lokum er eitt af markmiðum með friðlýsingu Hálandisþjóðgarðs að stuðla að samvinnu og samstarfi við starf félaga og sjálfbóðaliða um málefni landsvæðisins. Áratuga hefið er fyrir starfrækslu félaga og sjálfbóðaliðastarfi m.a. í tengslum við nýtingu hálandisins og uppgræðslu og endurheimt vistkerfa. Afar mikilvægt er að þetta starf dafni áfram og vinni með þjóðgarðinum að því að auka áfram veg svæðisins og varðveita verðmæti þess.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er fjallað um stjórnskipulag Hálandisþjóðgarðs. Lögð er áhersla á dreifstýringu í anda þess sem gert hefur verið innan Vatnajökulspjóðgarðs. Gert er ráð fyrir því að þjóðgarðurinn tilheyri Þjóðgarðastofnun sem sjálfstæð eining innan stofnunarinnar með sama hætti og aðrir þjóðgarðar. Forstjóri er skipaður yfir Þjóðgarðastofnun skv. frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða sem ber ábyrgð á stjórnun stofnunarinnar og rekstri gagnvart ráðherra og annast daglegan rekstur. Forstjórinn ber ábyrgð á að stofnunin starfi í samræmi við lög og stjórnvaldfyrirmæli, ber ábyrgð á fjárreiðum stofnunarinnar og reikningshaldi, að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við ársáætlun, að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárveitingar og gerð ársáætlunar fyrir stofnunina í heild, þ.m.t. fyrir þjóðgarða að fenginni tillögu stjórna þeirra. Þá fer forstjóri með yfirstjórn starfsmannamála stofnunarinnar, þ.m.t. starfsmanna þjóðgarða. Forstjórinn framfylgir þeirri stefnumótun og áætlunum sem samþykktar hafa verið af hálfu stjórnar Hálandisþjóðgarðs og ber ábyrgð á stjórnun og rekstri þjóðgarðsins sem hluta Þjóðgarðastofnunar.

Hið dreifstýrða stjórnfyrirkomulag og sjálfstæði Hálandisþjóðgarðs birtist í þeim verkefnum sem stjórn og umdæmisráðum eru falin skv. 6. og 8. gr. frumvarpsins. Í stórum dráttum má segja að það sé hlutverk stjórnar þjóðgarðsins að taka allar meiriháttar stefnumótandi ákvarðanir við gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun, gera tillögu að reglugerð fyrir þjóðgarðinn og tillögu að atvinnustefnu, sem síðan er framfylgt af forstjóra og öðru starfslíði stofnunarinnar. Þá er stjórn ætlað að samþykkja tillögu að ársáætlun um rekstur þjóðgarðsins og rekstrarsvæða í samræmi við fjárveitingar. Verkefni umdæmisráða snúa að undirbúningi framangreindrar stefnumótunar á hverju svæði og vera Þjóðgarðsstofnun, þjóðgarðsverði og stjórn til ráðgjafar um málefni náttúruverndar á viðkomandi rekstrarsvæði. Þá er gert ráð fyrir aðkomu umdæmisráða að undirbúningi ýmissa ákvarðana innan hvers svæðis svo sem útgáfu leyfa til nýtingar lands og landsréttinda og gerða samninga um atvinnutengda starfsemi á rekstrarsvæðinu. Einnig er gert ráð fyrir að umdæmisráð á hverju svæði gegni mikilvægu hlutverki þegar kemur að samráði og samstarfi við stofnanir, sveitarfélög, landeigendur, rekstraraðila og hagsmunaaðila um málefni svæðisins.

Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins kemur fram hvernig stjórn Hálandisþjóðgarðs er skipuð. Gert er ráð fyrir að í stjórninni sitji ellefu fulltrúar, þar af sex fulltrúar sveitarfélaga, einn frá hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Þannig er fulltrúi hvers rekstrarsvæðis tilnefndur sameiginlega af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins úr hópi

fulltrúa þeirra í umdæmisráði. Nýti ráðherra heimild 7. gr. frumvarpsins til fjölgunar rekstrarsvæða skal fjölga fulltrúum sveitarfélaga í stjórn Þjóðgarðsins þannig að þar sitji einn frá hverju rekstrarsvæði. Aðrir aðilar í stjórn Þjóðgarðsins eru fulltrúar útivistarfsamtaka, umhverfisverndarsamtaka, Bændasamtaka Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðapjónustusamtökum á rekstrarsvæðum Þjóðgarðsins og Samtökum ferðapjónustunnar. Þá er einn fulltrúi skipaður af ráðherra án tilnefningar og skal hann vera formaður stjórnar.

Gert er ráð fyrir að ákvæði frumvarps til laga um Hálendisþjóðgarð um hlutverk, skipan og samsetningu stjórnar Þjóðgarðsins gangi frammar ákvæðum frumvarps til laga um Þjóðgarðastofnun og Þjóðgarða hvað framangreinda þætti varðar. Hins vegar gilda ákvæði síðarnefnda frumvarpsins til fyllingar fyrrnefnda frumvarpinu varðandi aðra þætti, svo sem um starfshætti stjórna.

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er hlutverk stjórnar Hálendisþjóðgarðs skilgreint. Hlutverk stjórnar er fyrst og fremst að gera tillögur að stefnumótun fyrir Þjóðgarðinn sem oftast hlýtur endanlegt samþykki af hálfu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og er síðan framfylgt af hálfu forstjóra og starfslíðs Þjóðgarðastofnunar og Þjóðgarðsins. Stjórn skal skv. 1. tölul. 6. gr. frumvarpsins móta stefnu í málefnum Þjóðgarðsins í samræmi við markmið hans. Þá hefur stjórn yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun, reglugerð fyrir Þjóðgarðinn og atvinnustefnu. Þá ákveður stjórn úthlutun fjárveitinga til einstakra rekstrarsvæða og samþykkir tillögu til ráðherra að ársáætlun um rekstur Þjóðgarðsins og rekstrarsvæða í samræmi við fjárveitingar. Samkvæmt frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og Þjóðgarða er gert ráð fyrir að hver Þjóðgarður hafi sérstaka fjárveitingu á fjárlögum. Forstjóri Þjóðgarðastofnunar tekur saman tillögur stjórna Þjóðgarða að ársáætlun og leggur fram eina heildstæða ársáætlun fyrir stofnunina í heild í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál. Stjórn Hálendisþjóðgarðs hefur svo einnig ákveðið samræmingar- og eftirlitshlutverk gagnvart rekstrarsvæðum Þjóðgarðsins og þeirri stefnumótun sem samþykkt hefur verið af stjórn, sbr. 4. og 5. tölul. 6. gr. frumvarpsins.

Hlutverk stjórnar Hálendisþjóðgarðs er að meginstefnu til það sama og hlutverk stjórna annarra Þjóðgarða skv. frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og Þjóðgarða. Munurinn felst einkum í því að Hálendisþjóðgarði er skipt í rekstrarsvæði og þar er gert ráð fyrir að mál fái fyrst umfjöllun í umdæmisráðum áður en þau eru lögð fyrir stjórn og sameinuð í eina tillögu fyrir Þjóðgarðinn í heild. Þetta helgast af því að Hálendisþjóðgarður nær yfir víðfeðmt svæði og því nauðsynlegt að skipuleggja starfsemi hans með því að koma umdæmisráðum á fót. Á þetta t.d. við um gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun, tillögu að atvinnustefnu og tillögu að ársáætlun.

Um 7. gr.

Í frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og Þjóðgarða er gert ráð fyrir að landinu verði skipt í umdæmi og skipuð umdæmisráð sem verði Þjóðgarðastofnun til ráðgjafar um málefni náttúruverndar í umdæminu og geri tillögu að stjórnunar- og verndaráætlunum fyrir friðlýst svæði í viðkomandi umdæmi. Fyrirkomulagið er nýmæli og er ætlað að tryggja valddreifingu, aukið samtal og samráð um náttúruvernd á landsvísu og auka aðkomu sveitarfélaga að stefnumótun allra náttúruverndarsvæða. Með því að setja á fót umdæmisráð sem fjalla almennt um náttúruvernd á sínu svæði er jafnframt ætlunin að tryggja að horft sé heildstætt á náttúruvernd einstakra landshluta. Fyrirmynd að þessu fyrirkomulagi er í lögum um menningarminjar þar sem kveðið er á um heimild ráðherra til að skipta landinu í minjasvæði en á

hverju þeirra starfar minjaráð. Skipting landsins í minjasvæði skal ákveðin í reglugerð og eru þau nú átta talsins. Í frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða er lagt til sama fyrirkomulag, þ.e. að landinu verði skipt í umdæmi með reglugerð sem ráðherra setur.

Samkvæmt 1. mgr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að Hálendisþjóðgarði verði með reglugerð skipt í a.m.k. sex rekstrarsvæði. Umdæmi, sem einnig eru ákveðin með reglugerð, á því svæði sem Hálendisþjóðgarður nær til verða þá einnig a.m.k. sex talsins. Gert er ráð fyrir að unnt sé að fjölga rekstrarsvæðum og þar með umdæmisráðum með reglugerð, en það leiðir þá jafnframt til þess að fulltrúum sveitarfélaga fjölgar í stjórn þjóðgarðsins sem því nemur.

Í 2. mgr. er kveðið á um að umdæmisráð, sbr. frumvarp til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, fari með málefni rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs, sbr. 1. mgr. og umdæma, sbr. 14. gr. frumvarps til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Þetta þýðir að auk hins almenna hlutverks umdæmisráðs skv. frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða gegni umdæmisráð sem liggja innan Hálendisþjóðgarðs sambærilegu hlutverki og svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs þegar kemur að þeim hluta umdæmisins sem liggur innan þjóðgarðs, þ.e. rekstrarsvæðunum. Þannig hafa þau umdæmisráð bæði undirbúningshlutverk gagnvart þeirri stefnumótun sem samþykkt er á vettvangi stjórnar þjóðgarðsins og hins vegar almennt ráðgjafar- og stefnumótunarhlutverk varðandi málefni náttúruverndar almennt innan umdæmisins, sem þá snýr einnig að öðrum friðlýstum svæðum í nágrenni þjóðgarðsins.

Í 3. mgr. er kveðið á um skipan umdæmisráðs fyrir hvert það svæði sem skilgreint hefur verið samkvæmt reglugerðarheimild 1. mgr. Sveitarfélög á hverju svæði eru í meirihluta í umdæmisráði enda liggur skipulagsvaldið hjá þeim. Þar sem sveitarfélög tilnefna sameiginlega fimm fulltrúa í hvert umdæmisráð getur komið upp sú staða að sveitarfélag á viðkomandi svæði eigi ekki fastan fulltrúa þar inni. Því er gert ráð fyrir að tryggt verði að ef umfjöllun er í umdæmisráði um náttúruverndarsvæði sem er staðsett innan sveitarfélags sem á ekki fastan fulltrúa í ráðinu verði fulltrúi þess sveitarfélags kallaður til og fjölgar þá fulltrúum sveitarfélaga sem því nemur. Það sama gildir ef um er að ræða fleiri sveitarfélög en mörg dæmi eru um að friðlýst svæði nái yfir lögsögu fleiri sveitarfélaga en eins.

Í 4. mgr. er kveðið á um að varamenn skuli skipaðir á sama hátt og að umdæmisráð kjósi sér formann og varaformann úr hópi fulltrúa sveitarfélaga. Jafnframt er kveðið á um að falli atkvæði jöfn ráði atkvæði formanns. Þá er í sömu málsgrein kveðið á um að fulltrúi Minjastofnunar Íslands sitji fundi umdæmisráðs þegar til umfjöllunar eru menningarminjar innan náttúruverndarsvæðis, enda annast Minjastofnun Íslands verndun og vörslu menningarminja í landinu.

Í 5. mgr. er kveðið á um að skipunartími fulltrúa sveitarfélaganna í umdæmisráðum skuli fylgja kjörtímabili sveitarstjórnakosninga.

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er kveðið á um hlutverk umdæmisráða Hálendisþjóðgarðs. Gert er ráð fyrir að umdæmisráð sé Þjóðgarðastofnun almennt til ráðgjafar um málefni náttúruverndar á viðkomandi svæði. Lagt er til að umdæmisráð hafi yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs. Sama hlutverk hefur umdæmisráðið samkvæmt frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir náttúruverndarsvæði innan umdæmisins sem friðlýst eru samkvæmt ákvæðum náttúruverndarlaga. Þetta gildi þó ekki fyrir þau náttúruverndarsvæði þar sem skipuð hefur verið sérstök stjórn samkvæmt heimild í frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, enda er gert ráð fyrir að þær stjórnir hafi yfirumsjón með gerð stjórnunar- og verndaráætlun þess svæðis, hliðstætt því sem gildir um stjórnir þjóðgarða.

Tillögur að stjórnunar- og verndaráætlun þeirra náttúruverndarsvæða sem hafa stjórnir og drög að atvinnustefnu á viðkomandi svæði skulu sendar umdæmisráði til umsagnar áður en þær eru samþykktar. Þá er gert ráð fyrir að umdæmisráð geri tillögu til stjórnar að ársáætlun fyrir það rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs sem tilheyrir viðkomandi umdæmi.

Samkvæmt ákvæðinu er gert ráð fyrir að það verði einkum hlutverk umdæmisráða, í samvinnu við þjóðgarðsverði og annað starfsfólk þjóðgarðastofnunar, að eiga samstarf við stofnanir, sveitarfélög, landeigendur og hagsmunaaðila um málefni rekstrarsvæðisins. Einnig er gert ráð fyrir að umdæmisráð fjalli um umsóknir um leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan rekstrarsvæðisins samkvæmt ákvæðum þjóðlendulaga. Þetta þýðir að leggja þarf umsókn fyrir umdæmisráð sem þarf að fjalla um og samþykkja útgáfu leyfisins áður en það er formlega gefið út af hálfu stofnunarinnar. Þá er gert ráð fyrir að umdæmisráð komi að undirbúningi samninga um atvinnutengda starfsemi á rekstrarsvæðinu, sbr. 29. gr. frumvarps til laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða, og eigi samstarf við þá rekstraraðila sem reka slíka starfsemi innan þjóðgarðs. Þetta þýðir að samningar um alla umfangsmikla starfsemi þyrftu að fá umfjöllun og samþykki innan umdæmisráða áður en gengið væri frá samningi af hálfu stofnunarinnar. Til að tryggja skilvirka stjórnsýslu og skjóta afgreiðslu gætu umdæmisráð sett verklagsreglur varðandi minni háttar starfsemi þannig að ekki þyrfti að leggja hvern samning fyrir umdæmisráðið. Í þeim tilvikum gætu starfsmenn stofnunarinnar afgreitt slíka samninga, enda samræmdust þeir stjórnunar- og verndaráætlun og verklagsreglum umdæmisráðs.

Um 9. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að á hverju rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs skuli starfa þjóðgarðsvörður sem ráðinn er af forstjóra þjóðgarðastofnunar, sbr. frumvarp til laga um þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Í 2. mgr. er fjallað um hlutverk þjóðgarðsvarða og þar kemur fram að þjóðgarðsvörður annist daglegan rekstur og stjórn viðkomandi rekstrarsvæðis í samráði við forstjóra og umdæmisráð og samkvæmt starfslýsingu sem forstjóri setur honum. Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart forstjóra. Þjóðgarðsvörður framfylgir innan viðkomandi svæðis ákvörðunum sem teknar eru af forstjóra og stjórn þjóðgarðsins og stefnumótun sem samþykkt hefur verið innan þjóðgarðsins og þjóðgarðastofnunar. Samkvæmt 38. gr. laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, nr. 70/1996, er starfsmannahald á ábyrgð forstöðumanns stofnunar. Hann hefur hins vegar heimild í 50. gr. þeirra laga að framselja það vald til annarra stjórnenda. Þjóðgarðsverðir vinna með umdæmisráðum, undirbúa og sitja fundi þeirra og hafa tillögur á fundum.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um hefðbundnar nýttar innan Hálendisþjóðgarðs. Er gert ráð fyrir að hefðbundin landnýting, s.s. búfjárbætt, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, sé rétthöfum heimil í þjóðgarðinum á þeim svæðum sem sérstaklega eru afmörkuð í reglugerð þjóðgarðsins enda séu uppfyllt ákvæði 2. gr. frumvarpsins og þeirra laga sem um nýtinguna fjalla og að nýtingin sé sjálfbær. Skal sérstaklega fjallað um slíka nýtingu og umferð sem henni tilheyrir í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. 12. gr. og 13. gr. frumvarpsins og þess gætt að nýtingin geti þróast með eðlilegum hætti á sjálfbæran hátt. Um þau svæði innan Hálendisþjóðgarðs sem friðlýst voru fyrir stofnun hans skulu gilda þær reglur sem settar voru við friðlýsingu þeirra tilteknu svæða að svo miklu leyti sem þær ganga ekki gegn ákvæðum laga þessara. Stjórn getur ákveðið að breyta reglunum við setningu nýrrar stjórnunar- og verndaráætlunar.

Um 11. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að starfrækja innan Hálendisþjóðgarðs þær virkjanir sem eru í rekstri við stofnun hans og gera nauðsynlegar breytingar á þeim, svo sem vegna endurnýjunar á búnaði og mannvirkjum, vegna viðhalds og/eða til að bæta skilvirkni og hagkvæmni í rekstri þeirra. Mikilvægt er að ætíð sé leitað lausna til að bæta tæknipróun og bæta rekstur þeirra virkjana sem eru starfandi í dag og að þeir aðilar sem bera ábyrgð á rekstri þeirra hafi svigrúm til að breyta starfsemi sinni til að slík nauðsynleg markmið náist.

Almennt er ekki gert ráð fyrir að heimilt verði að starfrækja nýjar virkjanir í Hálendisþjóðgarði. Frá þessu eru þó tvennskonar undantekningar. Annars vegar er í 2. mgr. lagt til að gera megí ráð fyrir nýjum virkjunum í Hálendisþjóðgarði, ef viðkomandi virkjunarkostur hefur verið skilgreindur í orkunýtingarflokki í 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar, sem samþykkt hefur verið á Alþingi á grundvelli laga nr. 48/2011 um verndar og orkunýtingaráætlun, að undangengnu mati á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar, sbr. lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og að fengnum þeim leyfum sem lög kveða á um. Hins vegar er í 3. mgr. heimilað að leggja mat á þá virkjunarkosti innan Hálendisþjóðgarðs sem eru í biðflokki 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar sem samþykkt hefur verið á Alþingi. Skal matið fara fram hjá verkefnastjórn rammaáætlunar og faghópum hennar sem skipaðir eru á grundvelli laga nr. 48/2011, eins og á við um aðra virkjunarkosti sem verkefnastjórn leggur mat á. Matið er þannig framkvæmt á grundvelli þeirrar aðferðarfræði sem mótuð hefur verið í starfi verkefnisstjórnar og faghópa rammaáætlunar. Hins vegar er í ákvæðinu lagt til að auk þessa hefðbundna mats, beri einnig að hafa til hliðsjónar að viðkomandi virkjunarkostur er innan þjóðgarðs og þeirra markmiða með Hálendisþjóðgarði, sem lýst er í 3. gr. frumvarpsins og þess hvort um raskað svæði er að ræða. Í 3. gr. frumvarpsins eru sett fram markmið þjóðgarðsins, m.a. að vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins, efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu og að gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu þjóðgarðsins. Verði niðurstaðan að undangengnu slíku mati að færa viðkomandi virkjunarkost í nýtingarflokk, er heimilt að gera ráð fyrir þeirri virkjun í Hálendisþjóðgarði, ef Alþingi hefur samþykkt kostinn í verndar- og orkunýtingaráætlun.

Heimilt er samkvæmt 4. mgr. að starfrækja innan þjóðgarðsins virkjanir til sjálfsþurftar vegna starfsemi innan þjóðgarðsins. Slíkar virkjanir væru eðli málsins samkvæmt litlar og þurfa að samræmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins. Aðrar nýjar virkjanir en þær sem að framan greinir er ekki heimilt að starfrækja í Hálendisþjóðgarði. Þá eru nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar innan þjóðgarðs á miðhálandinu. Er það í samræmi við stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku sem samþykkt var á Alþingi 11. júní 2018.

Áskilið er í 5. mgr. að allar nýjar virkjanir og breytingar eða endurnýjun núverandi virkjana í Hálendisþjóðgarði uppfylli ströng skilyrði um lágmarks rask og sýnileika á yfirborði og á það einnig við um tengdar framkvæmdir eins og vegaslóða og jarðstrengi. Nánari skilmálar fyrir byggingu þeirra og starfrækslu, s.s. um útlit og yfirbragð, skulu byggja á framangreindum skilyrðum og koma fram í reglugerð þjóðgarðsins, stjórnunar- og verndaráætlun og eftir atvikum deiliskipulagi sem viðkomandi framkvæmd tekur til. Sama gildir um kröfur um umgengni á þessum svæðum.

Til að skýrt verði hvar heimilt er að starfrækja nýjar og starfandi virkjanir og hvaða heimildir eru fyrir hendi varðandi þróun og breytingar starfandi virkjana er í 6. mgr. lagt til að virkjanasvæði innan þjóðgarðs verði afmörkuð í reglugerð með hliðstæðum hætti og gildir almennt um aðra landnýtingu innan þjóðgarðs. Afmörkunin þarf að ná til allra mannvirkjasvæða viðkomandi virkjunar og næsta nágrennis þar sem mestra áhrifa hennar

gætir. Hvert svæði skal ekki vera stærra en nauðsyn krefur til athafna á hlutaðeigandi mannvirkjasvæði. Eftir atvikum má við þessa afmörkun horfa til umfjöllunar um viðkomandi virkjunarkost á vettvangi rammaáætlunar eða þess sem fram kemur í mati á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar.

Um 12. gr.

Í 12. gr. er kveðið á um að a.m.k. ein meginstarfsstöð skuli rekin fyrir hvert rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs. Að öðru leyti fer um þjónustu og upplýsingagjöf á vegum þjóðgarðsins samkvæmt frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um skyldu ráðherra til að setja í reglugerðnánari ákvæði um friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs og stækkun þjóðgarðsins þar sem tilgreind eru mörk hans, um mörk og fjölda rekstrarsvæða, skipan umdæmisráða og stjórnar og um afmörkun virkjanasvæða. Gert er ráð fyrir að reglugerð fyrir Hálendisþjóðgarð verði sett með heimild í frumvarpi þessu og með heimild í frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. Lagastoð flestra efnisákvæða reglugerðarinnar mun verða í síðarnefnda frumvarpinu.

Um 14. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.