

**Til umsagnar 369. mál frá nefndasviði Alþingis****T-póstur**

Málsnúmer: USK2021010019

Bréfalyklar: 0.1.0 Lög og reglugerðir - almennt

Eigandi skjals: Anna María Arnardóttir

Staða: Í vinnslu

Dagsetningar:

Búið til: 07.01.2021

Dagsetning skjals: 07.01.2021

Upplýsingar um viðskiptavin:

Netfang: "Umsagnarbeiðnir - Alþingi"

<althingi@reykjavik.is>

Skjalalykill	0.1.0 Lög og reglugerðir - almennt	Málsnúmer	USK2021010019
Móttökudags.	07.01.2021	Skráð í GoPro	07.01.2021

Viðtakandi Deild (Ráðhúss) Starfsmaður	Sendandi Fyrirtæki/stofnun Nafn Kennitala:
Tegund skjals Efnisorð	T-póstur
Fyrir Borgarráð	

Sent:

Sent til:

Notandi: "Umsagnarbeiðnir - Alþingi" <althingi@reykjavik.is>

Dagsetning: 7.1.2021 15:30:54

Til: "USK Þjónusta netfang" <usk@reykjavik.is>

Afrit til: "Umsagnarbeiðnir - Alþingi" <althingi@reykjavik.is>

Efni: FS: Til umsagnar 369. mál frá nefndasviði Alþingis

Sæl,

neðangreind umsagnarbeiðni frá nefndasviði Alþingis vegna frumvarps til laga um Hálendisþjóðgarð, 369. mál er send umhverfis- og skipulagssviði til meðferðar.

Vakin er athygli á því að umsagnarfrestur er til 1. febrúar 2021.

Umsögn skal send á althingi@reykjavik.is tímanlega svo unnt sé að koma henni til skila áður en umsagnarfrestur rennur út.

Þarfnist umsögnin staðfestingar borgarráðs skal hún berast á borgarradsgogn@reykjavik.is skv. verklegsreglum um borgarráðsfundi, tímanlega svo hægt sé að leita staðfestingar og skila umsögninni áður en umsagnarfrestur rennur út.

Kveðja,

Bjarni Þóroddsson

skrifstofa borgarstjórnar

s. 411-4702

Frá: Sigrún Helga Sigurjónsdóttir <sigrunhelga@althingi.is>

Sent: föstudagur, 11. desember 2020 15:25

Efni: Til umsagnar 369. mál frá nefndasviði Alþingis

11. desember 2020

Frá nefndasviði Alþingis.

Ágæti viðtakandi.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir yður til umsagnar frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð, 369. mál.

Þess er óskað að undirrituð umsögn berist eigi síðar en 1. febrúar 2021 nk. á netfangið nefndasvid@althingi.is

Ef engar athugasemdir eru þarf ekki að senda sérstaka tilkynningu þess efnis.

Þingskjalið er hægt að sækja á vef Alþingis:

<https://www.althingi.is/altext/151/s/0461.html>

Vakin er athygli á því að nefndastarf fastanefnda Alþingis er rafrænt. Óskað er eftir að umsagnir og erindi verði send á rafrænu formi.

Bent skal á að umsagnir og gögn um málið birtast á vef Alþingis undir fyrirsögninni Innsend erindi á síðu viðkomandi þingmáls.

Leiðbeiningar um ritun umsagna er að finna á vef Alþingis á slóðinni

www.althingi.is/vefur/nefndaumsagnir.html

Kveðja,

Sigrún Helga Sigurjónsdóttir

skjalaritari

skrifstofu Alþingis, nefndasviði

150 Reykjavík

sími 563-0421

gsm 6934479

www.althingi.is

Þessi tölvupóstur ásamt viðhengjum er eingöngu ætlaður þeim sem tölvupósturinn er stílaður á og gætu upplýsingar í honum verið bundnar trúnaði. Birting tölvupóstsins eða viðhengja, að hluta til eða í heild, er óheimil án samþykkis sendanda.

[Fyrirvari/Disclaimer](#)

Frumvarp til laga

um Hálendisþjóðgarð.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

I. KAFLI

Stofnun Hálendisþjóðgarðs.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um friðlýsingu og verndun náttúrufars, sögu og menningar innan Hálendisþjóðgarðs, um stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarðsins og skiptingu hans í rekstrar-svæði.

Lög um náttúruvernd gilda einnig eins og við á um Hálendisþjóðgarð.

2. gr.

Friðlýsing Hálendisþjóðgarðs.

Ráðherra skal með reglugerð friðlýsa landsvæði sem Hálendisþjóðgarð og skulu mörk þjóðgarðsins að lágmarki miðast við þjóðlendumörk innan miðhálendislínu auk þeirra landsvæða á hálendinu og nágrenni þess sem þegar eru friðlýst við gildistöku laga þessara, sbr. þó ákvæði 23. gr. um jaðarsvæði þjóðgarðs. Þá er ráðherra heimilt með reglugerð að ákveða stækkun Hálendisþjóðgarðs og friðlýsa landsvæði utan þess landsvæðis sem tilgreint er í 1. málsl. enda liggi fyrir samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarstjórnar.

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 og tryggja tilvist heildstæðra vistkerfa og náttúrulegra ferla.
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningar 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 útivist innan þjóðgarðsins í sátt við náttúru og menningarminjar.
5. 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 á gæðum svæðisins.
6. Þjóðgarðurinn verði vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar.

7. Stuðla að rannsóknum og fræðslu um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans.
8. Endurheimta vistkerfi sem hafa raskast.
9. Varðveita þjóðlendur í þjóðgarði og viðhalda virði þeirra í náttúrufarslegu og menningarlegu tilliti.
10. Stuðla að samvinnu og samstarfi við félög og sjálfbóðaliða um málefni landsvæðisins.

4. gr.

Eignarhald lands í Hálendisþjóðgarði.

Landsvæði Hálendisþjóðgarðs skal vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag við landeiganda, sbr. 2. mgr.

Heimilt er með samþykki landeiganda að friðlýsa land sem hluta Hálendisþjóðgarðs. Gerður skal samningur milli ráðherra og landeiganda um slíka friðlýsingu, að fenginni tillögu Hálendisþjóðgarðs, þar sem meðal annars kemur fram hvaða landnýting er heimil á svæðinu.

5. gr.

Kaup, eignarnám, bætur og lóðarleigusamningar.

Ríkissjóði er, að tillögu Hálendisþjóðgarðs, heimilt, eftir því sem fjárveitingar á fjárlögum leyfa, að kaupa fasteign, mannvirki og nytjaréttindi innan þjóðgarðsins eða í næsta nágrenni við hann.

Hálendisþjóðgarði er heimilt að fengnu samþykki ráðherra að taka eignarnámi land, mannvirki og réttindi til að framkvæma friðun sem lög þessi mæla fyrir um. Um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun bóta fer eftir almennum reglum.

Kaup og eignarnám eru háð þeim takmörkunum sem kveðið er á um í 8. gr. jarðalaga, nr. 81/2004. Heimildir til kaupa og eignarnáms ná einungis til beinna og óbeinna eignarréttinda á eignarlandi eins og það er skilgreint í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Við gerð tímabundins lóðarleigusamnings innan Hálendisþjóðgarðs er heimilt að mæla fyrir um forkaupsrétt ríkisins við sérhver aðilaskipti að beinum eða óbeinum eignarréttindum innan þjóðgarðsins. Einnig er heimilt að áskilja ríkinu kauprétt á mannvirki sem reist er á grundvelli lóðarleigusamnings. Hálendisþjóðgarður annast samningagerð við lóðarleiguhafa auk innheimtu lóðarleigugjalda og hefur eftirlit með því að lóðarleiguhafar efni skuldbindingar sínar samkvæmt lóðarleigusamningi.

Um rétt til bóta vegna friðlýsingar samkvæmt lögum þessum fer samkvæmt ákvæðum 42. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

II. KAFLI

Stjórnun Hálendisþjóðgarðs.

6. gr.

Stjórnskipulag.

Hálendisþjóðgarður er ríkisstofnun og fer ráðherra með yfirstjórn mála er varða þjóðgarðinn.

Með stjórn Hálendisþjóðgarðs fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra, sbr. 8. gr., og samkvæmt því sem nánar er tilgreint í 9. gr. Umdæmisráð fara með málefni rekstrarsvæða þjóðgarðsins, sbr. 11. og 12. gr.

Forstjóri Hálendisþjóðgarðs framfylgir stefnumótun og áætlunum sem samþykktar hafa verið af hálfu stjórnar Hálendisþjóðgarðs og ber ábyrgð á stjórnun og rekstri þjóðgarðsins.

7. gr.
Forstjóri.

Ráðherra skipar forstjóra Hálendisþjóðgarðs til fimm ára í senn. Forstjóri skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi.

Forstjóri ber ábyrgð á stjórnun og rekstri Hálendisþjóðgarðs gagnvart ráðherra og annast daglegan rekstur stofnunarinnar. Forstjóri ber ábyrgð á:

- a. að stofnunin starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli,
- b. 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 að fenginni tillögu stjórnar og
- c. yfirstjórn starfsmannamála.

Forstjóri skal tryggja að stjórn Hálendisþjóðgarðs og umdæmisráð hafi nægar upplýsingar til að undirbúa og leggja fram tillögur að ársáætlun, sbr. 3. tölul. 9. gr. Þá skal forstjóri tryggja fullnægjandi upplýsingagjöf að öðru leyti til stjórnar og umdæmisráða við undirbúning ákvarðana þannig að þeim sé unnt að uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögum þessum. Hálendisþjóðgarður setur verklagsreglur um upplýsingagjöf og undirbúning funda stjórnar og umdæmisráða.

8. gr.
Stjórn Hálendisþjóðgarðs.

Í stjórn Hálendisþjóðgarðs, sem ráðherra skipar, sitja ellefu fulltrúar, sbr. þó 3. mgr.:

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 og hafa fagþekkingu á verksviði þjóðgarða.

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. 11. gr., fjölgar fulltrúum sveitarfélaga í stjórn Hálendisþjóðgarðs sem því nemur, sbr. 1. tölul. 1. mgr.

9. gr.
Hlutverk stjórnar Hálendisþjóðgarðs.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs hefur umsjón með því svæði sem er innan marka hans. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um verkefni og starfsemi Hálendisþjóðgarðs. 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.

10. gr.

Starfsemi stjórnar Hálendisþjóðgarðs.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs skal funda eftir því sem ástæða þykir til og eigi sjaldnar en á þriggja mánaða fresti og skulu ákvarðanir hennar samkvæmt ákvæðum laga þessara teknar á fundum stjórnar. Forstjóri Hálendisþjóðgarðs eða staðgengill hans hefur rétt til að sitja fundi stjórnar. Ef umdæmisráð telja nauðsynlegt að leita eftir afstöðu eða ákvörðun stjórnar Hálendisþjóðgarðs um tiltekið málefni geta þau óskað eftir því að haldinn verði fundur í stjórn þjóðgarðsins. Afl atkvæða ræður úrslitum mála á fundum stjórnar. Falli atkvæði jafnt ræður atkvæði formanns úrslitum.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs setur sér starfsreglur þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd starfa hennar. Starfsreglur stjórnar Hálendisþjóðgarðs skulu staðfestar af ráðherra og birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs skal gæta þess við undirbúning og ákvarðanatöku um tillögu að ársáætlun, sbr. 3. tölul. 9. gr., að fylgt sé ákvæðum laga þessara og laga um opinber fjármál. Þá skal stjórn við tillögugerð gæta þess að fjármunir þjóðgarðsins séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við markmið skv. 3. gr.

Ráðherra getur fellt skipun stjórnar úr gildi ef stjórn uppfyllir ekki skyldur sínar skv. 3. mgr. eða ef hún vanrækir alvarlega hlutverk sitt skv. 9. gr. Skal þá jafnframt fella niður skipun viðkomandi stjórnarmanna í umdæmisráði og skipa nýja í þeirra stað að fenginni tilnefningu skv. 11. gr.

11. 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, þannig að einn fulltrúi sveitarfélaga komi frá hverju rekstrarsvæði. Hvert rekstrarsvæði skal rekið sem sjálfstæð rekstrareining á ábyrgð þjóðgarðsvarðar, sbr. 1. tölul. 8. gr.

Umdæmisráð fara með málefni rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs, sbr. 1. mgr.

Ráðherra skipar umdæmisráð fyrir hvert rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs til fjögurra ára í senn. Í umdæmisráði eiga sæti a.m.k. 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. Hvert sveitarfélag innan rekstrarsvæðis Hálendisþjóðgarðs skal eiga að lágmarki einn fulltrúa í umdæmisráði og skal fulltrúum sveitarfélaga í umdæmisráði fjölgað sem því nemur ef fleiri en fimm sveitarfélög liggja innan viðkomandi rekstrarsvæðis.
2. Einn fulltrúi tilnefndur af hverjum eftirtalinna aðila: útivistarsamtökum, umhverfisverndarsamtökum og Bændasamtökum Íslands, tilnefndur úr hópi nytjaréttarhafa á viðkomandi rekstrarsvæði, og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á viðkomandi svæði og Samtökum ferðaþjónustunnar.

Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Umdæmisráð kýs 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 skv. 1. tölul. 3. mgr. og varamenn þeirra, sbr. 4. mgr. Umboð þeirra varir þar til nýir fulltrúar hafa verið tilnefndir í kjölfar nýrra sveitarstjórnarkosninga.

12. gr.

Hlutverk umdæmisráðs.

Hlutverk umdæmisráðs innan Hálendisþjóðgarðs er að:

1. Hafa umsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði þjóðgarðsins og gæta að samræmi áætlunarinnar við áætlanir annarra rekstrarsvæða.
2. Vera forstjóra, þjóðgarðsverði og stjórn til ráðgjafar um málefni náttúruverndar á rekstrarsvæðinu í samræmi við nánari ákvæði reglugerðar sem ráðherra skal setja.
3. Veita umsögn um drög að atvinnustefnu þjóðgarðsins 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 skv. 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.
7. Koma að undirbúningi samninga um atvinnutengda starfsemi á rekstrarsvæðinu, sbr. 20. gr., og eiga samstarf við þá aðila sem reka slíka starfsemi innan þjóðgarðs.

13. gr.

Þjóðgarðsverðir.

Á hverju rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs skal starfa a.m.k. einn þjóðgarðsvörður sem ráðinn er af forstjóra þjóðgarðsins.

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. Þjóðgarðsverðir vinna með umdæmisráðum, undirbúa og sitja fundi þeirra og hafa tillögurétt á fundum.

III. KAFLI

Stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs.

14. gr.

Stjórnunar- og verndaráætlun.

Stjórnunar- og verndaráætlun skal unnin fyrir Hálendisþjóðgarð og er meginstjórnþæki hans. Í áætluninni skulu tilgreind nánar markmið verndar, stefna stjórnar og leiðir til að framfylgja stjórnun og vernd í samræmi við markmið laga þessara.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal gera grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan Hálendisþjóðgarðs, verndaraðgerðum, verndarflokkum, endurheimt vistkerfa, vöktun, landnýtingu, fræðslu, öryggismálum, mannvirkjagerð, stefnu stjórnar um staðsetningu og fyrirkomulag gestastofa og þjónustustöðva innan þjóðgarðs, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Þar skal fjallað um umferðarrétt almenninga, aðgengi að svæðinu, not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum. Þá skal stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal tilgreina almenn skilyrði sem sett eru fyrir atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins. Þar skal jafnframt koma fram almennt mat á því hvort og þá hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs með hliðsjón af ákvæðum 3. gr.

Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilyrði um hvernig framkvæmdum skuli háttað og um eftirlit með þeim til að tryggja að þær raski ekki að óþörfu lífríki, jarðmyndunum, vatnafari, landslagi, viðernum eða menningarminjum í þjóðgarðinum. Ráðherra skal með reglugerð setja nánari ákvæði um efni stjórnunar- og verndaráætlunar.

15. gr.

Málsmeðferð.

Hvert umdæmisráð vinnur tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir sitt rekstrarsvæði. Stjórn Hálendisþjóðgarðs fer yfir tillögur umdæmisráða, samræmir þær og vinnur stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn í heild. Stjórnin getur gert breytingar á tillögum umdæmisráða að fenginni umsögn viðkomandi umdæmisráðs. Tillögur skulu unnar í samráði við hlutaðeigandi fagstofnanir ríkisins.

Við gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun skal hafa samráð við eigendur lands innan þjóðgarðsins, sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila á svæðinu.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs og umdæmisráð vinna stjórnunar- og verndaráætlun í samvinnu við forstjóra og annað starfsfólk þjóðgarðsins og skal gæta þess að stjórnunar- og verndaráætlun samræmist ákvæðum laga þessara og reglugerðar um Hálendisþjóðgarð.

Tillaga stjórnar að stjórnunar- og verndaráætlun skal auglýst opinberlega og almenningi og hagsmunaaðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir áður en endanleg tillaga er borin undir ráðherra. Frestur til að gera athugasemdir við tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun skal a.m.k. vera sex vikur frá birtingu auglýsingar.

Tillaga stjórnar að stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal borin undir ráðherra til staðfestingar. Ráðherra getur gert breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun telji hann að áætlunin fari í bága við lög þessi eða reglugerð um Hálendisþjóðgarð. Þegar ráðherra hefur staðfest stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn skal hún auglýst í B-deild Stjórnartíðinda og tekur hún gildi við birtingu.

Heimilt er að gera breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun og fer um málsmeðferð samkvæmt ákvæðum 1.–4. mgr. Stjórn getur lagt til breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun án þess að um það berist tillaga frá viðkomandi umdæmisráði. Í þeim tilvikum skal ávallt leita

umsagnar viðkomandi umdæmisráðs áður en tillagan er send ráðherra. Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn skal endurskoðuð eigi sjaldnar en á tíu ára fresti. Við stækkun Hálendisþjóðgarðs er heimilt að gera viðauka við stjórnunar- og verndaráætlun með lýsingu á breyttum mörkum þjóðgarðs og náttúrufari og ákvæðum um stjórnun og vernd hins nýja svæðis, án þess að öll áætlunin sé tekin til endurskoðunar. Fer þá um málsmeðferð samkvæmt ákvæðum 1.–4. mgr.

16. gr.

Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar.

Mannvirkjagerð og hvers konar jarðrask innan Hálendisþjóðgarðs er óheimilt ef það samræmist ekki markmiðum þjóðgarðsins og ef ekki er gert ráð fyrir viðkomandi framkvæmd í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. þó 17. og 25. gr. Ekki þarf sérstakt leyfi Hálendisþjóðgarðs samkvæmt lögum þessum fyrir framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Slíkar framkvæmdir kunna eigi að síður að vera háðar framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi viðkomandi sveitarfélags. Ávallt skal hafa samráð við viðkomandi þjóðgarðsvörð áður en framkvæmd hefst. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana.

Hálendisþjóðgarður hefur eftirlit með framkvæmdum og að virt séu ákvæði laga þessara, reglugerðar um Hálendisþjóðgarð ásamt stjórnunar- og verndaráætlun og þeim skilyrðum sem framkvæmdum eru sett þar.

Allir sem fara um Hálendisþjóðgarð og dveljast þar, svo sem vegna ferðalaga eða í atvinnuskyni, eru bundnir af stjórnunar- og verndaráætlun eftir því sem við á. Að öðru leyti gilda ákvæði laga um náttúruvernd um framkvæmdir í Hálendisþjóðgarði.

IV. KAFLI

Almennar meginreglur.

17. gr.

Bann við spjöllum og raski.

Óheimilt er að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum, landslagi og menningarminjum innan Hálendisþjóðgarðs. Heimilt er þó að ráðast í vegaframkvæmdir sem fengið hafa sérstakt samþykki þjóðgarðsyfirvalda, samrýmast markmiðum þjóðgarðsins, lúta ströngum skilyrðum um lágmarksrask og er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Þá er óheimilt að gera nokkuð það innan Hálendisþjóðgarðs sem getur spillt eða mengað jarðveg eða vatn, hvort sem er á yfirborði eða grunnvatn.

Allar framkvæmdir innan Hálendisþjóðgarðs skulu samræmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins samkvæmt ákvæðum laga þessara, reglugerðar um Hálendisþjóðgarð og stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins, sbr. þó 2. málsl. 1. mgr. Sé óhjákvæmilegt að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun eða ársáætlun þjóðgarðsins skal samráð haft við stjórn þjóðgarðsins, sbr. 3. mgr. 25. gr. Þó eru heimilar framkvæmdir sem miða að því að endurheimta landgæði, verja lífríki, jarðmyndanir og landsvæði, svo sem vegna ágangs manna, dýra eða plantna eða vegna náttúruhamfara, ágangs vatns og sjávar, jarðvegs-eyðingar eða annarrar röskunar af völdum manna eða náttúru.

18. gr.

Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði.

Almenningi er heimil för um Hálendisþjóðgarð og dvöl þar í lögmætum tilgangi.

Öllum er skylt að ganga vel um náttúru Hálendisþjóðgarðs og menningarminjar og sýna ýrtruðu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt. Gestum Hálendisþjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum.

Í reglugerð sem ráðherra setur skal setja reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarðinum. Þá er heimilt að setja reglugerð um köfun og aðra útivistarstarfsemi innan Hálendisþjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúru og öryggi fólks.

Akstur vélknúinna ökutækja utan vega í Hálendisþjóðgarði er bannaður. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jökum og snævi þakinni jörð utan vega svo fremi sem jörð sé frosin eða snjóþekjan traust og augljóst að ekki sé hætt á náttúruspjöllum. Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum þjóðgarðsins allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins.

Afla skal leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir flugvéla- og þyrlulendingum innan Hálendisþjóðgarðs utan skilgreindra flugvalla. Þá skal jafnframt afla leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir notkun flygilda á þeim svæðum þar sem slíkt er áskilið samkvæmt ákvæðum stjórnunar- og verndaráætlunar. Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilmála um umferð loftfara í þjóðgarðinum til verndar náttúru og til að tryggja aðgengi, öryggi og/eða upplifun gesta. Slíkir skilmálar geta falið í sér bann eða takmarkanir við slíkri umferð á tilteknum svæðum. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga.

Í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum þar sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins. Heimilt er að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana við tiltekna notkun, svo sem veiðar, smölun búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða rannsóknir, ef það er talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi landsvæðis.

Liggi landsvæði eða lífríki undir skemmdum og talið er nauðsynlegt að grípa til tafarlausráðgerða getur Hálendisþjóðgarður tekið ákvörðun um tímabundna lokun afmarkaðs svæðis fyrir umferð. Ákvörðun Hálendisþjóðgarðs um tímabundna lokun svæðis skal birta með áberandi hætti í fréttamiðlum og á vef þjóðgarðsins.

Ákvæði laga þessara um akstur utan vega í Hálendisþjóðgarði ganga framar ákvæðum náttúruverndarlaga um sama efni og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim lögum.

19. gr.

Öryggi gesta.

Fólk fer um og dvelur í Hálendisþjóðgarði á eigin ábyrgð.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal fjalla um öryggismál innan Hálendisþjóðgarðs og uppbyggingu innviða vegna þeirra á áningarstöðum þar sem talin er þörf á ráðstöfunum til að vara fólk við hættu eða nauðsynlegt þykir að beina umferð frá hættum í umhverfinu.

Þjóðgarðsverðir og annað starfsfólk Hálendisþjóðgarðs veitir fræðslu og upplýsingar um öryggi gesta innan þjóðgarðsins eins og unnt er. Starfsfólk er lögreglu og öðrum björgunar- og viðbragðsaðilum til aðstoðar komi upp hættu- eða neyðarástand innan þjóðgarðsins, sbr. einnig 25. gr.

V. KAFLI

Starfsemi í Hálendisþjóðgarði, landnýting og þjónusta.

20. gr.

Atvinnustefna og samningar við þjónustuaðila.

Stjórn Hálendisþjóðgarðs skal móta stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Atvinnustefnan skal vera í samræmi við ákvæði 3. gr. og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs, sbr. 3. mgr. 14. gr.

Í atvinnustefnu skal leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni Hálendisþjóðgarðs.

Óheimilt er að reka atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði án þess að gerður sé tíma-bundinn samningur um slíka starfsemi við þjóðgarðinn. Slík starfsemi skal rekin í samræmi við atvinnustefnu þjóðgarðsins og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar. Þegar stjórnunar- og verndaráætlun liggur ekki fyrir varðandi svæði innan Hálendisþjóðgarðs er eingöngu heimilt að gera samning um atvinnutengda starfsemi á því svæði til skamms tíma. Slíkur samningur skal uppfylla almenn skilyrði atvinnustefnu Hálendisþjóðgarðs enda sé talið að starfsemin sé ekki í andstöðu við verndarmarkmið. Samningur skal gerður í samráði við viðkomandi umdæmisráð.

Í samningum skal setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins og samræmis við atvinnustefnu og stjórnunar- og verndaráætlun. Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um skilyrði fyrir atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði, málsmeðferð, efni og gerð samninga um slíka starfsemi og tímalengd samninga.

21. gr.

Leyfisveitingar.

Afla skal leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálendisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu. Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um málsmeðferð slíkra leyfisveitinga. Hálendisþjóðgarði er heimilt að loka tímabundið einstökum svæðum þjóðgarðsins ef það er nauðsynlegt vegna viðburða eða verkefna sem veitt hefur verið leyfi fyrir. Hafa skal samráð um slíka ákvörðun við fulltrúa ferðaþjónustu og útivistaraðila sem ætla má að hyggi á ferðir um svæðið eftir því sem kostur er. Ákvörðun Hálendisþjóðgarðs um lokun svæðis skal birta með áberandi hætti í fréttamiðlum og á vef þjóðgarðsins.

Hálendisþjóðgarður, að fenginni tillögu viðkomandi umdæmisráðs, veitir leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðgarðsins samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, í stað sveitarstjórnar. Hálendisþjóðgarði er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna, að semja um endurgjald vegna afnota sem þjóðgarðurinn heimilar samkvæmt þessari málsgrein og skal þeim varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan Hálendisþjóðgarðs. Við veitingu leyfis samkvæmt þessari málsgrein skal taka mið af sjónarmiðum sem samræmast markmiðum með stofnun Hálendisþjóðgarðs.

22. gr.

Hefðbundnar nytjar.

Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbreit, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétt höfum heimil í Hálendisþjóðgarði, enda séu uppfyllt ákvæði 3. gr. og þeirra

laga sem um nýtinguna fjalla og að nýtingin sé sjálfbær. Skal sérstaklega fjallað um slíka nýtingu og umferð í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. 14. gr., og þess gætt að nýtingin hamli ekki náttúrulegri framvindu.

23. gr.

Orkunýting.

Skilgreina skal í reglugerð sem ráðherra setur jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs vegna orkunýtingar innan þeirra marka sem tilgreind eru í 1. málsl. 2. gr. Jaðarsvæði teljast ekki hluti hins friðlýsta svæðis og falla utan skilgreindra verndarflokka en setja má ákvæði í reglugerð og stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins sem ná til jaðarsvæða vegna nálægðar við þjóðgarðinn.

Á jaðarsvæðum Hálendisþjóðgarðs er heimilt að starfrækja 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.

Nýjar virkjanir má starfrækja á jaðarsvæðum Hálendisþjóðgarðs hafi hin nýja virkjun verið skilgreind í orkunýtingarflokki í 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar sem samþykkt hefur verið á Alþingi á grundvelli laga um verndar- og orkunýtingaráætlun og að undangengnu mati á umhverfisáhrifum framkvæmdanna.

Verkefnisstjórn rammaáætlunar er heimilt að leggja mat á þá virkjanakosti innan Hálendisþjóðgarðs sem skilgreindir hafa verið í biðflokki 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og eru innan þess svæðis sem afmarkað er í 1. málsl. 2. gr. Skal slíkt mat byggt á þeirri aðferðafræði sem verkefnisstjórn og faghópar sem skipaðir eru á grundvelli þeirra laga vinna eftir. Við matið skal verkefnisstjórn að auki hafa til hliðsjónar hvort virkjunarkostur yrði á jaðarsvæði þjóðgarðs, markmiðsákvæði 3. gr. 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 á jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs enda hafi verndar- og orkunýtingaráætlun með breyttri flokkun virkjunarkostsins verið samþykkt á Alþingi í samræmi við ákvæði laga um orkunýtingar- og verndaráætlun.

Heimilt er að starfrækja virkjanir innan marka Hálendisþjóðgarðs til sjálfsþurftar fyrir starfsemi í þjóðgarðinum enda samræmist þær verndarmarkmiðum þjóðgarðsins.

Ekki er heimilt að starfrækja aðrar nýjar virkjanir en þær sem tilgreindar eru í 3.–5. mgr. innan marka Hálendisþjóðgarðs eða á jaðarsvæðum hans. Jafnframt eru nýjar háspennulínur í lofti ekki leyfðar innan Hálendisþjóðgarðs.

Nýjar virkjanir og tengdar framkvæmdir sem ráðist er í á grundvelli 3.–5. mgr. sem og breytingar eða endurnýjun núverandi virkjana á grundvelli 1. mgr. skulu uppfylla skilyrði um að halda raski og sýnileika á yfirborði í lágmarki.

Ákvæði 1. mgr. um breytingar á virkjunum í rekstri gilda einnig um breytingar á nýjum virkjunum skv. 3.–5. mgr. Í reglugerð skulu koma fram kröfur sem gerðar eru á jaðarsvæðum þjóðgarðs.

24. gr.

Þjónusta og upplýsingar.

Þjónusta við gesti þjóðgarðsins og upplýsingar eru veittar á meginstarfsstöðvum Hálendisþjóðgarðs og skal a.m.k. ein meginstarfsstöð rekin fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins.

Heimilt er að reka gestastofur og þjónustustöðvar Hálendisþjóðgarðs þar sem almenningi er veitt fræðsla um náttúruvernd og þjónusta eftir því sem þörf krefur. Meginstarfsstöðvar,

gestastofur og þjónustustöðvar mynda hluta þjónustunets Hálendisþjóðgarðs og eru starfræktar af þjóðgarðinum. Stjórn Hálendisþjóðgarðs ákveður staðsetningu og rekstrarfyrirkomulag gestastofa og þjónustustöðva innan þjóðgarðsins í samráði við forstjóra og skal stefna stjórnar þar að lútandi koma fram í stjórnunar- og verndaráætlun. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um staðsetningu meginstarfsstöðva Hálendisþjóðgarðs.

VI. KAFLI

Eftirlit og kærueimild.

25. gr.

Eftirlit.

Hálendisþjóðgarður hefur eftirlit með því að virt séu ákvæði laga þessara, reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Hálendisþjóðgarð. Þjóðgarðsverðir og landverðir annast eftirlit á sínu svæði og samskipti við lögreglu og önnur eftirlitsstjórnvöld vegna brota á lögum þessum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim.

Þjóðgarðsverði er heimilt að loka Hálendisþjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust telji hann að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvá eða ef lokun er nauðsynleg af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta.

Ef brýna nauðsyn ber til er Hálendisþjóðgarði, í samráði við önnur stjórnvöld eftir atvikum, heimilt að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun, svo sem að láta leggja nýjan veg eða stíg eða annað sem auðveldar aðkomu eða brottför af svæði. Skilyrði er að með framkvæmdinni sé brugðist við náttúruvá eða öðrum óvæntum aðstæðum og að framkvæmdin sé unnin í öryggisskyni eða vegna rannsóknna sem nauðsynlegar eru til að tryggja öryggi. Í stjórnunar- og verndaráætlun skal útfæra nánar almenn skilyrði og umfang slíkra framkvæmda, svo sem um merkingar og stikun, afnám vega og aðrar framkvæmdir sem kann að þurfa að ráðast í þegar náttúruvá eða aðrar óvæntar aðstæður eru ekki lengur fyrir hendi.

Þjóðgarðsverði og öðrum starfsmönnum Hálendisþjóðgarðs er heimilt að vísa úr þjóðgarðinum hverjum þeim sem brýtur gegn ákvæðum laga um Hálendisþjóðgarð og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, stjórnunar- og verndaráætlunar og annarra reglna sem um þjóðgarðinn gilda.

26. gr.

Ágreiningur um framkvæmd laganna.

Ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga þessara eru kærarlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Úrskurður nefndarinnar er endanlegur á stjórnarsýslustigi.

Kærurétt samkvæmt þessari grein hafa þeir sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðuninni. Umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök sem varnarþing eiga á Íslandi hafa einnig kærurétt samkvæmt greininni, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi þeirra að gæta hagsmuna sem ákvörðunin lýtur að. Um kærufrest, málsmeðferð og annað sem varðar kærana fer samkvæmt lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

VII. KAFLI
Þvingunarúrræði og viðurlög.

27. gr.

Áskorun, fyrirmæli um úrbætur, dagsektir o.fl.

Ef brotið er gegn ákvæðum laga þessara eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra getur Hálendisþjóðgarður beint áskorun til viðkomandi aðila um að láta af ólögmati athöfn eða athafnaleysi.

Hálendisþjóðgarður getur lagt fyrir framkvæmdaraðila sem valdið hefur náttúruspjöllum í Hálendisþjóðgarði með framkvæmd sem brýtur í bága við ákvæði laga þessara, stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra, leyfa sem stofnunin veitir samkvæmt lögum þessum eða samninga, að bæta úr þeim, t.d. að afmá jarðrask eða lagfæra gróðurskemmdir. Ef um er að ræða framkvæmd sem framkvæmda- eða byggingarleyfi hefur verið veitt fyrir skal Hálendisþjóðgarður hafa samráð við skipulags- eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags áður en slík fyrirmæli eru gefin út. Veita skal hæfilegan frest til úrbóta. Krafa um úrbætur má ekki vera ósanngjörn með tilliti til kostnaðar, eðlis og umfangs tjónsins og stöðu og sakar hins brotlega. Ákvæði þessarar málsgreinar gilda ekki um umhverfistjón sem fellur undir lög um umhverfisábyrgð.

Ef aðili verður ekki við áskorun eða fyrirmælum Hálendisþjóðgarðs samkvæmt lögum þessum innan tiltekins frests er heimilt að ákveða honum dagsektir allt að 500.000 kr. þar til úr er bætt. Dagsektir renna í ríkissjóð. Ráðherra getur í reglugerð breytt upphæð dagsektar í samræmi við verðlagsþróun. Dagsektir má innheimta með fjárnámi.

Hálendisþjóðgarði er heimilt að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt. Skal sá kostnaður sem hlýst af því greiddur til bráðabirgða úr ríkissjóði sem innheimtir hann síðar hjá hlutaðeigandi. Kostnað má innheimta með fjárnámi.

28. gr.

Stöðvun athafna og framkvæmda.

Hálendisþjóðgarði, þar á meðal þjóðgarðsvörðum og landvörðum, er heimilt að stöðva för fólks og farartækja um Hálendisþjóðgarð ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot á ákvæðum laga þessara um umferð.

Hálendisþjóðgarði er heimilt að stöðva framkvæmdir og aðrar athafnir í Hálendisþjóðgarði sem brjóta gegn lögum þessum ef áskorun skv. 1. mgr. 27. gr. er ekki sinnt. Ef um er að ræða framkvæmd sem er háð framkvæmda- eða byggingarleyfi skal Hálendisþjóðgarður hafa samráð við skipulags- eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags áður en heimildinni er beitt.

Hálendisþjóðgarði er heimilt að stöðva tafarlaust framkvæmd eða athöfn í Hálendisþjóðgarði:

- sem leyfisskyld er samkvæmt lögum þessum en hafi hefur verið án þess að leyfis fyrir henni hafi verið aflað,
- ef stofnunin telur að af henni stafi yfirvofandi hætt á verulegu tjóni á náttúru og að aðgerð þoli enga bið. Stöðvun getur gilt í allt að tvær vikur.

Ef þörf krefur er lögreglu skylt að aðstoða við stöðvun framkvæmda og athafna samkvæmt þessari grein.

29. gr.

Breyting og afturköllun leyfis.

Hálendisþjóðgarður getur afturkallað leyfi sem veitt hefur verið samkvæmt lögum þessum ef skilyrðum þess er ekki lengur fullnægt. Áður skal stofnunin veita leyfishafa skriflega aðvörðun og frest til úrbóta.

Hálendisþjóðgarði er heimilt að breyta skilyrðum leyfis, setja ný skilyrði eða afturkalla leyfi sé það nauðsynlegt til að koma í veg fyrir verulegt og ófyrirséð tjón á náttúru Íslands innan Hálendisþjóðgarðs.

Við ákvörðun á grundvelli 2. mgr. skal taka tillit til kostnaðar sem breyting eða afturköllun leyfis kann að hafa í för með sér fyrir leyfishafa og annarra áhrifa, jákvæðra sem neikvæðra, sem af ákvörðuninni munu leiða.

30. gr.

Refsiábyrgð.

Það varðar mann sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef hann:

- a. framkvæmir eða aðhefst í heimildarleysi nokkuð það sem leyfis er krafist til samkvæmt lögum þessum eða stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra,
- b. brýtur gegn ákvæðum 1. mgr. 16. gr., 1. mgr. 17. gr., 4. mgr. 18. gr. eða 3. mgr. 20. gr. eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra.

Nú hljótask af broti skv. 1. mgr. alvarleg spjöll á náttúru landsins innan Hálendisþjóðgarðs og skal hinn brotlegi þá sæta sektum að lágmarki 350.000 kr. eða fangelsi allt að fjórum árum, nema brot teljist meiri háttar svo að það varði refsingu skv. 179. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Lágmarksfjárhæð sekta skal taka mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs.

Brot skv. 1. og 2. mgr. varða mann refsíábyrgð hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Gera má lögaðila sekt vegna brots skv. 1. eða 2. mgr. óháð sök fyrirsvarsmanns, starfsmanns eða annars á vegum lögaðila. Verður lögaðila gerð refsing þótt ekki verði staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut. Refsíábyrgð stjórnvalds er bundin sömu skilyrðum enda hafi verið framið brot skv. 1. eða 2. mgr. í starfsemi sem telst sambærileg starfsemi einkaaðila.

Tilraun til brota og hlutdeild í brotum skv. 1. og 2. mgr. eru manni refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Þegar alvarleg spjöll verða á náttúru landsins innan Hálendisþjóðgarðs við brot skv. 4. mgr. 18. gr. eða brot gegn ákvæðinu telst sérlega vítavert að öðru leyti má gera upptækt með dómi vélknúð ökutæki sem notað hefur verið við að fremja brot, nema ökumaður hafi notað ökutækið í heimildarleysi. Ökutækið sem gert er upptækt skal vera eign ríkissjóðs. Hafi einhver beðið tjón við brotið skal hann eiga forgang til andvirðisins ef bætur fást ekki á annan hátt.

VIII. KAFLI

Ýmis ákvæði.

31. gr.

Reglugerðir fyrir Hálendisþjóðgarð.

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

1. Friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs þar sem tilgreind eru mörk hans, sbr. 2. gr., og ákvæði um verndun.
2. Mörk og fjölda rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs, um skipan í umdæmisráð og stjórn, sbr. 8. og 11. gr., og um starfshætti og hlutverk umdæmisráða, sbr. 12. gr.

3. Efni stjórnunar- og verndaráætlunar og málsmeðferð við gerð og staðfestingu hennar, sbr. 14. og 15. gr.
4. Dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi, ríðandi og hjólandi vegfarenda, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, flygilda og hvers konar annarra farartækja í þjóðgarði, sbr. 3. mgr. 18. gr.
5. Málsmeðferð við leyfisveitingu, sbr. 5. mgr. 18. gr. og 21. gr.
6. Skilyrði fyrir atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði, málsmeðferð, efni og gerð samninga um slíka starfsemi og tímalengd samninga og um gjaldtöku og endurgjald, sbr. 20. og 32. gr.
7. Afmörkun jaðarsvæða Hálendisþjóðgarðs og reglur um umgengni, vöktun og fyrirkomulag framkvæmda á jaðarsvæðum, sbr. 23. gr.
8. Gjaldtöku, sbr. 32. gr.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerðir nánari ákvæði um:

1. Stækkun Hálendisþjóðgarðs, sbr. 2. gr.
2. Verkefni og starfsemi stjórnar Hálendisþjóðgarðs, sbr. 9. gr.
3. Skiptingu Hálendisþjóðgarðs í fleiri rekstrarsvæði, sbr. 11. gr.
4. Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar, sbr. 16. gr.
5. Köfun innan Hálendisþjóðgarðs og aðra útivistarstarfsemi í því skyni að tryggja vernd náttúrufars og öryggi fólks, sbr. 3. mgr. 18. gr.
6. Bann við akstri vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins, sbr. 4. mgr. 18. gr.
7. Staðsetning meginstarfsstöðva Hálendisþjóðgarðs, sbr. 24. gr.
8. Breytingu dagsekta í samræmi við verðlagsþróun, sbr. 3. mgr. 27. gr.
9. Framkvæmd laga þessara að öðru leyti.

Reglugerð um skiptingu Hálendisþjóðgarðs í rekstrarsvæði og um skipan umdæmisráða, sbr. 2. tölul. 1. mgr., skal sett í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Þá skal, fyrir setningu reglugerðar, hafa samráð við aðra hagsmunaaðila eftir því sem við á hverju sinni.

32. gr.

Gjaldtaka.

Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.

Heimilt er að ákveða gjald vegna leyfisveitinga fyrir viðburði eða einstök verkefni innan marka Hálendisþjóðgarðs. Sama gildir um endurgjald vegna samninga við þjónustuaðila um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um endurgjald skv. 1. og 2. mgr.

Sé nauðsynlegt að takmarka fjölda aðila sem stunda tiltekna atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði eða þeirra sem fá leyfi til nýtingar lands og landsréttinda, sbr. 2. mgr. 21. gr., er heimilt að ákveða að fram fari opinbert og hlutlægt val á milli allra hæfra umsækjanda um starfsemina og að fjárhæð endurgjalds, byggðasjónarmið, umhverfissjónarmið eða önnur sjónarmið sem styðja markmið skv. 3. gr. ráði úrslitum við ákvörðun um veitingu samnings.

Gjöld samkvæmt ákvæði þessu renna til Hálendisþjóðgarðs og skal ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald

innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka þjóðgarðsins og á starfsstöðvum hans. Ákvörðun gjalda samkvæmt ákvæði þessu, að frátöldu endurgjaldi skv. 3. mgr., skal byggjast á áætlunum þjóðgarðsins um tekjur, gjöld og uppbyggingu innviða.

33. gr.

Gildistaka og lagaskil.

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2021.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

Um þau svæði innan Hálendisþjóðgarðs sem friðlýst voru fyrir stofnun hans skulu gilda þær reglur sem settar voru við friðlýsingu þeirra að svo miklu leyti sem þær ganga ekki gegn ákvæðum laga þessara.

34. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013: Í stað orðsins „Vatnajökulsþjóðgarð“ í 3. mgr. 4. gr. laganna kemur: Hálendisþjóðgarð.

Ákvæði til bráðabirgða.

Hálendisþjóðgarður skal settur á fót með reglugerð, sbr. 2. gr., eigi síðar en 1. september 2021.

Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð og stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs sem sett eru á grundvelli laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, halda gildi sínu við gildistöku laga þessara.

Embætti framkvæmdastjóra Vatnajökulsþjóðgarðs skal lagt niður við gildistöku laga þessara.

Ráðherra er heimilt fyrir gildistöku laga þessara að skipa forstjóra Hálendisþjóðgarðs sem vinna skal að undirbúningi gildistöku laganna í samráði við ráðherra. Þá er heimilt fyrir gildistöku laga þessara að skipa umdæmisráð og stjórn Hálendisþjóðgarðs eins og kveðið er á um í lögum þessum.

Starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs skal eiga forgangsrétt til starfa hjá Hálendisþjóðgarði. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði. Ákvæði laga þessara, þ.m.t. um skipun stjórnar og umdæmisráða, gilda fyrir Vatnajökulsþjóðgarð þar til friðlýsing Hálendisþjóðgarðs tekur gildi.

Ákvæði laga þessara skulu ekki hafa áhrif á gildi þeirra skipulagsáætlana sem settar hafa verið fyrir landsvæði innan Hálendisþjóðgarðs fyrir gildistöku laga þessara.

Við vinnslu fyrstu stjórnunar- og verndaráætlunarinnar fyrir Hálendisþjóðgarð skal stjórn þjóðgarðsins líta til gildandi skipulagsáætlana á viðkomandi svæðum og annarra áætlana stjórnvalda eftir því sem við á, svo framarlega sem slíkar áætlanir ganga ekki gegn markmiðum þjóðgarðsins skv. 3. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 16. gr. getur stjórn Hálendisþjóðgarðs veitt leyfi fyrir framkvæmdum innan þjóðgarðsins þó að stjórnunar- og verndaráætlun hans hafi ekki tekið gildi. Við veitingu slíks leyfis er heimilt að setja skilyrði um hvernig framkvæmdum skuli háttað og um eftirlit með þeim til að tryggja að framkvæmdir raski ekki að óþörfu lífríki, jarðmyndunum eða landslagi í þjóðgarðinum. Viðkomandi þjóðgarðsvörður hefur eftirlit með því að við framkvæmdir séu virt ákvæði laga þessara og reglugerðar um þjóðgarðinn og að farið sé að þeim

skilyrðum sem sett voru við útgáfu leyfis. Auglýsa skal á vef Hálendisþjóðgarðs og með öðrum áberandi hætti leyfi stjórnar sem veitt eru samkvæmt ákvæði þessu.

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, eins og hún er afmörkuð í landskipulagsstefnu, sbr. þingsályktun nr. 19/145, sem miðast í grunninn við línu sem dregin er 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 meðal annars 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 Vatnajökulspjóðgarðs eða með annars konar fyrirkomulagi. Þar yrði meðal annars horft til reynslu af starfsemi Vatnajökulspjóðgarðs. 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 miðhálandisþjóðgarð.
- Samantekt um mögulegt fyrirkomulag á stjórn miðhálandisþjóðgarðs 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 miðhálandinu setti nefndin upp fjórar sviðsmyndir sem var ætlað að draga fram mismunandi afmörkun svæðisins, verndun og stjórnskipulag og um leið tilhögun stefnu-mótunar og stjórnsýslu fyrir svæðið. Markmiðið með því var fyrst og fremst að draga fram öll

sjónarmið gagnvart frekari verndun miðhálandisins. Sviðsmyndirnar voru eftirfarandi: 1) stofnun miðhálandisþjóðgarðs; 2) stofnun jöklaþjóðgarða; 3) stofnaðir þjóðgarðar á miðhálandinu á núverandi friðlýstum svæðum; 4) óbreytt staða verndunar. Nefndin skilaði loka-skýrslu 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 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 meðal annars 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 fyrir byggðaþróun 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 meðal annars er tekin afstaða til stjórnskipulags þjóðgarðsins. Loks skyldi nefndin setja fram áætlun um fjármögnun fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu. Lagafrumvarp þetta er afrakstur vinnu nefndarinnar og unnið í samstarfi við umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

Eftirfarandi aðilar skipuðu nefndina: Óli Halldórsson formaður, skipaður án tilnefningar; Margrét Hallgrímsdóttir, tilnefnd af forsætisráðuneytinu; Líneik Anna Sævarsdóttir, tilnefnd af þingflokki Framsóknarflokksins; Albertína Friðbjörg Elíasdóttir, tilnefnd af þingflokki Samfylkingarinnar, síðar kom Guðmundur Andri Thorsson í nefndina í hennar stað; Halldóra Mogensen, tilnefnd af þingflokki Pírata; Bergþór Ólason, tilnefndur af þingflokki Miðflokksins; Inga Sæland, tilnefnd af þingflokki Flokks fólksins; Hanna Katrín Friðriksson, tilnefnd af þingflokki Viðreisnar; Steingrímur J. Sigfússon, tilnefndur af þingflokki Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs; Vilhjálmur Árnason, tilnefndur af þingflokki Sjálfstæðisflokks; Valtýr Valtýsson og Dagbjört Jónsdóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Við störf nefndarinnar var haft samráð við helstu hagsmunaaðila og almannasamtök, svo sem náttúruverndarsamtök, útivistarsamtök og samtök hagsmunaaðila, t.d. 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 miðhálandi Íslands sem kom út í nóvember 2017. Nefndin skilaði lokaskýrslu sinni til ráðherra 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 þjóðarþúið og í næsta umhverfi svæðanna.

Á undanföllum 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 119.

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. Hefur lengi verið til umræðu hvert eigi að vera framtíðarfyrirkomulag varðandi stjórnun landnýtingar miðhálandisins. Þar hefur meðal annars 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 innviðauppbyggingar á svæðinu sem meðal annars 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 byggðaðróun og verið uppspretta tekna 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 ríki aðkomu sveitarfélaga og hagaðila. Einnig hefur þjóðgarðurinn Snæfellsjökull haft jákvæð áhrif á nærsamfélag sitt.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að sett verði lög um Hálandisþjóðgarð þar sem lagt er fyrir ráðherra að friðlýsa tiltekið landsvæði á miðhálandinu sem þjóðgarð. Er lagt til að Hálandisþjóðgarður verði sjálfstæð ríkisstofnun með sambærilegum hætti og gildir um Vatnajökulsþjóðgarð í dag. Verði frumvarpið að lögum verður Vatnajökulsþjóðgarður sem stofnun lagður niður en Hálandisþjóðgarður sem sambærileg stofnun settur á fót. Friðlýsing Vatnajökulsþjóðgarðs heldur hins vegar gildi sínu þar til Hálandisþjóðgarður er friðlýstur með reglugerð. Gert er ráð fyrir óbreyttu fyrirkomulagi varðandi aðra þjóðgarða. Lagt er til að stjórnskipulag Hálandisþjóðgarðs verði svipað og í Vatnajökulsþjóðgarði en vegna stærðar hans er það nokkuð flóknara en annarra þjóðgarða. Felst munurinn einkum í skiptingu þjóðgarðsins í rekstrarsvæði og skipan umdæmisráða og endurspegla ákvæði II. kafla frumvarpsins það. Umdæmisráð gegna samkvæmt ákvæðum frumvarpsins hliðstæðu hlutverki og svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs, en lagt er þó til að ákveðin verkefni færist frá stjórn til umdæmisráðs. Önnur efnisákvæði eru hins vegar að mestu leyti þau sömu fyrir Hálandisþjóðgarð og eru í gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, t.d. um stjórnunar- og verndaráætlun, almennar meginreglur um háttsemi í þjóðgarðinum, starfsemi í þjóðgarðinum, atvinnustefnu, landnýtingu, þjónustu auk almennra reglna um eftirlit og valdheimildir vegna þess.

Formleg friðlýsing landsvæðisins á sér stað með setningu reglugerðar samkvæmt fyrirmælum frumvarpsins þar sem mörk þjóðgarðsins eru skilgreind. Í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins er síðan 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 sem alla er hægt að nota innan þjóðgarða. Eins og fram kemur í *Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* er þeim meðal annars ætlað að vera hjálpartæki við skipulagningu verndaðra svæða og svæðaverndar í heild, stuðla að bættum upplýsingum um vernduð svæði og gagnast við stjórn framkvæmda og aðgerða á þeim. Flokkarnir eru skilgreindir út frá því hvaða meginmarkmið eru með vernd svæðis. Þannig má gera landsvæði að þjóðgarði þar sem meginmarkmið hans sem heildar er skilgreint í verndarflokkinn þjóðgarð en jafnframt eru skilgreind stök minni svæði innan þjóðgarðsins í aðra verndarflokka, allt eftir því hver meginmarkmiðin eru með vernd viðkomandi svæðis. Slíkt er til að mynda gert í Vatnajökulspjóðgarði. Gert er ráð fyrir að svæði innan Hálandisþjóðgarðs verði skilgreind samkvæmt þessari flokkun. Heimilt er að stækka þjóðgarðinn síðar með samþykki hlutaðeigandi sveitarfélaga og að öðrum lagaskilyrðum uppfylltum.

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 verði frumvarp þetta að lögum. 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 stjórnfyrikomulag 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 daglegan rekstur svæða. Forstjóri og annað starfslíð Hálandisþjóðgarðs annist síðan daglegan rekstur þjóðgarðsins í heild og vinni eftir stefnumörkun og ákvörðunum umdæmisráða og stjórnar. Nánar tiltekið voru áherslur nefndarinnar hvað varðar stjórnskipulag Hálandisþjóðgarðs eftirfarandi og endurspeгла 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 sveitarstjórnarmenn eða framkvæmdastjórnar 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 Hálendisþjóðgarðs séu í meirihluta í stjórn.
- Að í stjórn sitji fulltrúar útivistarsamtaka, umhverfisverndarsamtaka, ferðaþjónustusamtaka 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 höfð 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 nýttar í texta frumvarpsins og heimildir umdæmisráða til að stýra umferð vegna slíkrar nýtingar í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. 22. gr. frumvarpsins.

Þá lagði nefndin til að heimilt verði að starfrækja innan Hálendisþjóðgarðs þær virkjanir sem eru í rekstri við stofnun hans og að heimilt verði að viðhalda og þróa núverandi orkuvinnslusvæði innan þjóðgarðs, sbr. 23. 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. 24. 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, meðal annars 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, til að mynda 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 gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð verði kláraðar, þó að útfærsla/markmið taki breytingum með tilliti til 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 réttihafa 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. Gert er ráð fyrir að mörk þjóðgarðsins miðist að meginstefnu við þjóðlendumörk innan miðhálandislínu sem þýðir að land innan þjóðgarðsins verður almennt séð í eigu ríkisins. Miðað við þau mörk og úrskurð Óbyggðanefndar mun þjóðgarðurinn ná til um 30% Íslands en helmingur þess svæðis er þegar friðlýstur. Gert er ráð fyrir að hefðbundin landnýting innan þjóðgarðsins verði réthöfum 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 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 hinni þverpólítísku nefnd um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu ætlað að vinna tiltekna verkþætti eins og gerð er grein fyrir í 1. kafla hér að framan. Nefndin birti afrakstur vinnu sinnar jafnóðum í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is og leitaði umsagna og ábendinga um hvern þátt. Verkefnið *Greining tækisæra með stofnun þjóðgarðs á byggðapróun og atvinnulíf* og *Áherslur varðandi atvinnustefnu þjóðgarðsins* voru kynnt í samráðsgátt í nóvember 2018 (mál nr. S-237/2018). Verkefnið *Helstu áherslur í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins* var kynnt í samráðsgátt í apríl 2019 (mál nr. S-111/2019) og verkefnið *Skilgreining marka þjóðgarðsins, Áherslur um skiptingu landsvæða innan þjóðgarðs í verndarflokka og Umfjöllun um hugsanlegar aðkomuleiðir og þjónustumiðstöðvar* voru kynnt í maí 2019 (mál nr. S-135/2019). Síðustu verkefni nefndarinnar, *Áherslur í lagafrumvarpi og Umfjöllun um fjármögnun*, voru kynnt í samráðsgátt í október 2019 (mál nr. S-253/2019). Fjölmargar ábendingar bárust.

Í störfum nefndarinnar var 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 voru þrír opnir kynningarfundir 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 stjórnvalda frá 20. nóvember 2019 til 9. desember 2019 (mál nr. S-290/2019). 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 Hálendisþjóðgarðs. 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 alþjóðlegri verndarflokkun við skipulagningu þjóðgarðsins. Nokkrir bentu á að fulltrúar hins almenna borgara hefðu 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 nýttar 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 Hálendisþjóðgarðs, a.m.k. að sinni, og töldu þau að frekara samráð þyrfti til og sátt yrði að vera til staðar við sveitarfélögin. Sveitarfélögin höfðu einkum áhyggjur af því að skipulagsvald þeirra muni færast yfir til stjórnar Hálendisþjóðgarðsins í formi stjórnunar- og verndaráætlana. Aðrir aðilar töldu stofnun Hálendisþjóðgarðs ekki tímabæra þar sem enn væri ekki búið að leysa vandamál sem tengdust Vatnajökulsþjóðgarði og eins töldu nokkrir að með stofnun Hálendisþjóðgarðs væri verið að setja hömlur á ferðafrelsi einstaklinga. Fulltrúar orkufyrirtækja gerðu kröfu um að áframhaldandi rekstur og þróun virkjanasvæða yrði tryggður innan þjóðgarðsins.

Eftir var til opins samráðs um drög að frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda dagana 18. desember 2019 til 20. janúar 2020 (mál nr. S-317/2019) og bárust 72 umsagnir um frumvarpið. Í byrjun árs 2020 hélt ráðherra átta opna kynningarfundir víðsvegar um landið en auk þess hélt ráðherra samráðsfundi með sveitarstjórnunum í mars, júní, ágúst og september 2020 til að ræða nánar um útfærslu á tilteknum atriðum í frumvarpinu.

Nokkrir umsagnaraðilar töldu að með frumvarpinu væri verið að veita ráðherra of rúma heimild til að friðlýsa þjóðgarð með reglugerð eða til að stækka þjóðgarð. Eins töldu aðrir að frumvarpið ætti að taka gildi strax og þar með friðlýsing þjóðgarðsins. Bent er á að ráðherra hefur heimild í lögum til að friðlýsa þjóðgarða, sbr. 1. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, og 47. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Í frumvarpinu segir í 31. gr. að ráðherra skuli setja reglugerð um framkvæmd friðlýsingarinnar þar sem nákvæm mörk þjóðgarðsins og rekstrarsvæða hans eru dregin upp. Til að skerpa á skyldu ráðherra til friðlýsa Hálendisþjóðgarð hefur orðalagi 2. gr. frumvarpsins verið breytt og tekið fram að ráðherra skuli friðlýsa Hálendisþjóðgarð með reglugerð. Þá hefur verið bætt við nýjum málslíð í 2. gr. frumvarpsins varðandi stækkun Hálendisþjóðgarðs og friðlýsingu svæða.

Margir umsagnaraðilar, þ.m.t. Landvernd, Landsvirkjun og náttúruverndarsamtök, gagnrýndu að gert væri ráð fyrir því í frumvarpinu að virkjanasvæði væru innan marka Hálendisþjóðgarðs. Betra væri að skilgreina virkjanasvæðin sem jaðarsvæði sem stæðu utan marka Hálendisþjóðgarðs en setja þyrfti þeim svæðum sérstakar reglur og að þessi svæði myndu lúta stjórn þjóðgarðsins. Brugðist hefur verið við þessari gagnrýni með því að breyta ákvæðum 23. gr. frumvarpsins þannig að skylt verði í reglugerð að skilgreina jaðarsvæði innan þeirra marka sem tilgreind eru í 1. málsl. 2. gr. vegna orkunýtingar. Jaðarsvæðin falla þá utan hins

friðlýsta svæðis en um þau gilda sérstakar reglur vegna nálægðar við Hálendisþjóðgarð. Einnig var ákvæði 31. gr. um setningu reglugerða breytt þannig að mörk jaðarsvæðanna skuli ákveðin með reglugerð.

Ýmsir umsagnaraðilar lögðust gegn því að notast væri við orðið *heilnæm* á undan útivist í 4. tölulið 3. gr. frumvarpsins sem fjallar um markmið með friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs og sögðu að slík orðanotkun væri of gildishlaðin. Fallist er á þessi rök og hefur orðið því verið tekið út í umræddu ákvæði.

Sveitarfélögin sendu mörg hver inn athugasemd sem sneri að því að með frumvarpinu væri verið að taka af þeim lögbundið skipulagsvald. Til að koma til móts við þær athugasemdir var fellt brott ákvæði um að sveitarstjórnir væru bundnar af stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan Hálendisþjóðgarðs. Er ákvæðið í raun óþarft þar sem sveitarfélögin eru ráðandi aðili í stjórnkerfi Hálendisþjóðgarðs og því afar ólíklegt að sú staða gæti komið upp að ósamræmi væri milli stjórnunar- og verndaráætlunar annars vegar og skipulagsáætlana sveitarfélags hins vegar. Sjá einnig umfjöllun um III. kafla í greinargerð með frumvarpinu. Í frumvarpinu kemur fram að þjóðgarðinum verði skipt í a.m.k. sex rekstrarsvæði og munu sveitarfélög í hverju rekstrarsvæði eiga meirihluta fulltrúa í hverju umdæmisráði. Meginhlutverk umdæmisráða verður að setja stjórnunar- og verndaráætlun fyrir hvert rekstrarsvæði en í þeim er tekið á velflestu því sem viðkemur umdæminu, allt frá verndunarflokkun, reglum um hefðbundnar nytjar, atvinnustefnu, gerð samninga við þjónustuveitendur o.fl. Samkvæmt frumvarpinu á einn fulltrúi sveitarfélaga frá hverju umdæmisráði sæti í stjórn Hálendisþjóðgarðs og þar með meirihluta í stjórn hans.

Til að tryggja aðkomu allra sveitarfélaga á hverju svæði í umdæmisráði hefur verið bætt við ákvæði í 3. mgr. 11. gr. þar sem fram kemur að hvert það sveitarfélag sem liggur innan Hálendisþjóðgarðs skuli eiga fastan fulltrúa í umdæmisráði.

Í nokkrum umsögnum kom fram að með frumvarpinu væri verið að vega að hefðbundinni nýtingu eins og búfjárbætt, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum. Hið rétta er að sú nýting sem rétt hafa hafa haft hingað til helst óbreytt. Nýting framangreindra gæða fer eftir þeim lögum sem fjalla um nýtingu þeirra þar sem það á við og með þeim hætti að markmið þjóðgarðsins séu höfð í heiðri og nýtingin sé sjálfbær. Það er síðan á valdi umdæmisráða á hverju svæði að setja reglur um það hvernig skuli staðið að stjórnun á nýtingu framangreindra gæða með setningu stjórnunar- og verndaráætlana. Til að tryggja aðkomu nytjaréttarhafa í umdæmisráði hefur verið gerð breyting á því hvernig staðið skuli að tilnefningu fulltrúa Bændasamtaka Íslands í umdæmisráð. Gerð er krafa um að sá fulltrúi komi úr hópi nytjaréttarhafa á viðkomandi rekstrarsvæði. Þetta er gert til að tryggja að þeir sem hagsmuna eiga að gæta í tengslum við nytjarétt eigi setu í umdæmisráði.

Vegna framkominna athugasemda um að ekki lægi ljóst fyrir hvert væri gildi skipulagsáætlana sem settar hafa verið fyrir landsvæði innan þjóðgarðsins verði frumvarpið að lögum hefur verið bætt við ákvæði til bráðabirgða um að ákvæði laga um Hálendisþjóðgarð hafi ekki áhrif á gildi þeirra.

Að auki hafa verið gerðar ýmsar breytingar á frumvarpinu bæði lagatæknislegs eðlis og eins vegna innsendra tillagna um hvað mætti betur fara án þess að um efnisbreytingar sé að ræða.

Ýmsir umsagnaraðilar bentu á að ekki væri tímabært að stofna Hálendisþjóðgarð fyrir en niðurstöður lægju fyrir í 3. áfanga rammaáætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða eða gerðu þá kröfu að ráðherra tæki aftur upp virkjanakosti í 3. áfanga rammaáætlunar vegna breyttra forsendna. Samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, leggur ráðherra fram á fjögurra ára fresti þingsályktunartillögu um vernd og orkunýtingu landsvæða

og þegar Alþingi hefur samþykkt tillöguna kemur hún í stað núgildandi áætlunar, nr. 13/141, með síðari breytingu sem var samþykkt í janúar 2013. Tvisvar sinnum, á 145. og 146. löggjafarþingi, hefur ráðherra lagt fram þingsályktunartillögu vegna 3. áfanga rammaáætlunar án þess að Alþingi hafi lokið umfjöllun um hana og hyggst ráðherra nú leggja 3. áfanga rammaáætlunar fram á Alþingi samhliða frumvarpi þessu. Engar breytingar hafa verið gerðar á tillögum verkefnisstjórnar í 3. áfanga rammaáætlunar.

Ferðapjónustuaðilar sem starfa innan fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs létu í ljós áhyggjur af því hvað yrði um þá starfsemi sem nú þegar er til staðar innan marka þjóðgarðsins og þá leigusamninga sem gerðir hafa verið við sveitarfélögin. Slíkar áhyggjur eru óþarfar og halda þeir samningar sem þessir aðilar hafa gert við sveitarfélög eða ríki gildi sínu. Í 3. kafla greinargerðar með frumvarpinu er vísað í áhersluatriði hinnar þverpólítísku nefndar sem hafa skal til hliðsjónar við túlkun á 24. gr. frumvarpsins og snýr að mikilvægi þess að styðja við uppbyggingu atvinnulífs í tengslum við rekstur þjóðgarðsins í samvinnu við hlutaðeigandi sveitarfélög. Allt slíkt verður nánar útfært í stjórnunar- og verndaráætlunum og atvinnustefnu og skal ráðherra setja reglugerð um efni þeirra eins og fram kemur í 31. gr. frumvarpsins.

Nokkrir umsagnaraðilar kölluðu eftir skýrari stefnu um akstur og ferðaleiðir innan þjóðgarðsins sem þyrfti að koma fram í lögunum eða a.m.k. í greinargerð með frumvarpinu. Í þessu sambandi er bent á að í reglugerð nr. 260/2018 um vegi í náttúru Íslands, samkvæmt lögum um náttúruvernd, kemur fram að það sé hlutverk sveitarfélaga að gera tillögu að slíkri vegaskrá. Vegaskrá þessi er háð samþykki Umhverfisstofnunar eða annarra stjórnvalda þjóðgarða ef við á. Samráð skal haft við ýmsa aðila við gerð skrárinnar, eins og Vegagerðina, Landgræðslu ríkisins, Landmælingar Íslands, náttúru- og umhverfisverndarsamtök og fleiri aðila. Mikilvægt er að þessi skrá verði unnin með tilliti til umferðar og aðgengis í Hálendisþjóðgarði.

Ýmsir umsagnaraðilar töldu óljóst hver stæði undir kostnaði við setu fulltrúa í stjórn og umdæmisráðum. Því er til að svara að þjóðgarðurinn mun sjálfur bera kostnað af setu allra fulltrúa sem kallaðir eru til setu í umdæmisráðum og stjórn þjóðgarðsins.

Tekin sú ákvörðun að falla að sinni frá sameiningu Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og þess hluta Umhverfisstofnunar sem fer með málefni náttúruverndar í nýja stofnun, Þjóðgarðastofnun. Hefur því frumvarpinu verið breytt með þeim hætti að um er að ræða nýja stofnun í stað Vatnajökulsþjóðgarðs.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er lögfest sú skylda umhverfis- og auðlindaráðherra að friðlýsa land á miðhálandi Íslands og 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 þjóðlendna. Samkvæmt lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, 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 Hálendisþjóðgarðs miðist að meginstefnu til við þjóðlendumörk innan miðhálandislínu auk þeirra svæða sem þegar hafa verið friðlýst, sem munu vera um helmingur svæðisins. Ekki er gert ráð fyrir að eignarland innan miðhálandisins verði hluti Hálendisþjóðgarðs í upphafi. Hins vegar er sá möguleiki fyrir hendi síðar ef landeigandi heimili friðlýsingu, sbr. heimild í 4. gr. frumvarpsins.

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 færir í hendur þjóðgarðsyfirvalda þar sem dreifstýrð stjórnun með aðkomu sveitarstjórna og hagsmunaaðila er tryggð. Gert er ráð fyrir að hefðbundin landnýting verði rétt höfð 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 miðhálandinu halda áfram með eðlilegu svigrúmi til breytinga, eins og nánar er gerð grein fyrir í skýringum við 23. gr. frumvarpsins. Þau gjöld sem sveitarfélög hafa haft af rekstri virkjana í formi fasteignagjalda og annarra 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 munu 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 innviðaupbyggingu er ætlað að verða markvissari, meðal annars með setningu stjórnunar- og verndaráætlunar og atvinnustefnu fyrir svæðið. Þannig verða aukin tækifæri til tekjuöflunar innan svæðisins sem ráðstafa skal til uppbyggingar innan svæðisins.

Verði frumvarpið að lögum falla úr gildi lög um Vatnajökulþjóðgarð þann 1. maí 2021 og verkefni sem áður heyrðu undir Vatnajökulþjóðgarð verða hluti af verkefnum Hálandisþjóðgarðs. Hjá Vatnajökulþjóðgarði voru í árslok 2019 samtals 25 starfsmenn í föstu starfi í 24,5 stöðugildum. Til viðbótar eru að auki starfsmenn með tímabundna ráðningarsamninga sem vinna allt árið. Samtals er um 36 heilsársstörf að ræða. Ársverk hjá stofnuninni eru áætluð 52 á árinu 2019 og er þá meðtalin sumarlandvarsla. Starfsstöðvar eru á Kirkjubæjarklaustri, Skaftafelli, Höfn í Hornafirði, Skriðuklaustri, Fellabæ, Ásbyrgi, Mývatnssveit, Akureyri og í Garðabæ. Samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 2019 voru fjárveitingar til Vatnajökulþjóðgarðs 551 millj. kr. og aðrar rekstrartekjur 382 millj. kr. en á móti voru rekstrargjöld 896 millj. kr.

Gert er ráð fyrir að tekjur af veittri þjónustu geti runnið til verkefna vegna nauðsynlegrar uppbyggingar til að unnt sé að veita umrædda þjónustu, en slík heimild hefur ekki verið fyrir hendi. Jafnframt eru verkefni nýrrar stofnunar hluti af landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum og er á næstu árum gert ráð fyrir auknu framkvæmdafé í þjóðgördum og á friðlýstum svæðum frá því sem verið hefur á síðustu árum.

Í 24. gr. er kveðið á um að þjónusta og upplýsingar séu veittar á meginstarfsstöðum og að a.m.k. ein meginstarfsstöð sé rekin fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins. Þannig er gert ráð fyrir að koma þurfi á fót a.m.k. þremur nýjum meginstarfsstöðvum til viðbótar þeim sem nú eru í Vatnajökulþjóðgarði auk annarra þjónustustöðva á hálendi og láglendi tengdum þjóðgarðinum. Huga verður vel að þeim möguleikum sem fyrir eru á viðkomandi svæðum varðandi uppbyggingu starfs- og þjónustustöðva áður en ákvarðanir um nýbyggingar eru teknar. Gert er ráð fyrir að þessi uppbygging geti tekið um 5–10 ár.

Verði frumvarpið að lögum verður til nýr þjóðgarður sem nær yfir um 30% af flatarmáli Íslands. Þar af er um helmingur svæðisins þegar friðlýstur en um er að ræða Vatnajökulþjóðgarð sem nær yfir um 14% af flatarmáli landsins auk friðlýstra svæða á miðhálandinu í umsjón Umhverfisstofnunar (Friðland að Fjallabaki, Þjórsárver, Guðlaugstungur, Kerlingarfjöll og Hveravellir). Aukinn rekstrarkostnaður sem hlýst af stækkun svæðisins er áætlaður um 600–700 millj. kr. á ári þegar þjóðgarðurinn verður komin í fullan rekstur. Sá rekstrarkostnaður felst meðal annars í fjölgun þjóðgarðsvarða, heilsárslandvarða, sumarlandvarða, starfsmanna í þjónustumiðstöðvum, rekstri fasteigna og bifreiða. Á móti kemur að gera má ráð fyrir að auknar sértekjur geti legið á bilinu 100–200 millj. kr. Í fjármálaáætlun ríkisins fyrir árin 2020–

2024 er gert ráð fyrir stigvaxandi fjárveitingum á árunum 2021–2023 enda taki tíma að koma starfseminni í fullan rekstur. Gert er ráð fyrir að þessar auknu fjárveitingar muni standa undir þeim viðbótar rekstrarkostnaði sem hlýst af stofnun Hálendisþjóðgarðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er fjallað um gildissvið og samspil við lög um náttúruvernd, nr. 60/2013. Gert er ráð fyrir að frumvarpið feli í sér heildarlöggjöf sem gildi fyrir Hálendisþjóðgarð með hliðstæðum hætti og samkvæmt gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.

Í 2. mgr. kemur fram að lög um náttúruvernd gildi um Hálendisþjóðgarð eftir því sem við á. Náttúruverndarlög gilda almennt um náttúruvernd í landinu og koma þannig til fyllingar ákvæðum í frumvarpi þessu.

Um 2. gr.

Í 1. málsl. 2. gr. er lagt fyrir umhverfis- og auðlindaráðherra að friðlýsa Hálendisþjóðgarð með reglugerð. Þar kemur fram að mörk Hálendisþjóðgarðs skuli að lágmarki 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 og önnur friðlýst svæði á miðhálendinu renni inn í Hálendisþjóðgarð og verði frá upphafi hluti hans. Formleg friðlýsing þjóðgarðsins tekur gildi við setningu reglugerðar um hann en í raun er ákvörðunin um að landið skuli friðlýst tekin á Alþingi með samþykkt frumvarps þessa. Í reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð eru nákvæm mörk þjóðgarðsins og rekstrarsvæða dregin og vernd skilgreind eins og nánar er kveðið á um í reglugerðarheimild í 31. gr. Þá eru mörk jaðarsvæða vegna orkunýtingar einnig ákveðin með reglugerð en þau svæði liggja innan þeirra marka sem tilgreind eru í 1. málsl. 2. gr. og hafa ákveðna sérstöðu, sbr. ákvæði 23. gr., en njóta ekki friðunar og eru ekki hluti þjóðgarðsins.

Heimilt er að Hálendisþjóðgarður nái yfir stærra svæði en tilgreint er í 1. málsl., sbr. 2. málsl. 2. gr., en þá þarf að liggja fyrir samþykki viðkomandi sveitarstjórnar og eftir atvikum landeiganda að liggja fyrir. Þar sem stofnun Hálendisþjóðgarðs er í raun ákveðin með lögum, með fyrirmælum til umhverfis- og auðlindaráðherra um friðlýsinguna, er ekki gert ráð fyrir að samþykki sveitarstjórna þurfi til að stofna Hálendisþjóðgarð innan þjóðlendumarka, sbr. 1. málsl. 2. gr.

Um 3. gr.

Í 3. gr. koma fram markmið með friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs. Þessi markmið skulu meðal annars höfð að leiðarljósi við framkvæmd laganna, verði frumvarp þetta óbreytt að lögum, 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 tvö grundvallarmarkmið þjóðgarðsins. Annars vegar að vernda náttúru og sögu þjóðgarðsins og snúa þau markmið sérstaklega að viðhaldi víðerna og náttúru- og menningarminja á heildstæðan hátt. Hins vegar 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 meðal annars 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 útivist í sátt

við viðkvæma náttúru. Í þessu ákvæði felst ákveðin yfirlýsing og ýtt undir að almenningur nýti sér þjóðgarðinn til heilsuefningar og útivistar. Hefur þetta markmið meðal annars 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 hjólreiðar 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 efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu, meðal annars með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar á gæðum svæðisins. Eins og fram kemur í greinargerð hefur verið sýnt fram á jákvæð áhrif af því að friðlýsa svæði á framleiðslu og atvinnu í næsta umhverfi. Í 6. tölul. kemur fram að þjóðgarðinum sé ætlað að vera vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og þróun hennar. Með dreifstýrðu stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðsins og aðkomu hagaðila að stjórnun hans og stefnumótun skapast tækifæri til að taka þessa umræðu á vettvangi þjóðgarðsins. Þá er það einnig markmið með stofnun þjóðgarðs, sbr. 7. tölul., að stuðla að rannsóknum og fræða um þjóðgarðinn og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu hans.

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 náttúruframslegu og menningarlegu tilliti sem sameignar 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, sbr. 10. tölul. Áratuga hefð er fyrir starfrækslu félaga og sjálfbóðaliðastarfi, meðal annars 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.

Ákvæði 1. mgr. 4. gr. er nánast samhljóða 4. mgr. 47. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, og felur í sér þá meginreglu að land í þjóðgarði skuli vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru. Í 2. mgr. er heimild til að friðlýsa land í einkaeign sem hluta Hálandisþjóðgarðs með samþykki landeiganda. Dæmi eru um að slíkir samningar hafi verið gerðir vegna lands í Vatnajökulsþjóðgarði en í langflestum tilvikum er land í þjóðgöörðum í ríkiseign.

Um 5. gr.

Ákvæði 1. og 2. mgr. 5. gr. eru að mestu efnislega sambærileg 1. og 2. mgr. 6. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, en jafnframt er tekið mið af ákvæðum náttúruverndarlaga um heimild til eignarnáms vegna friðlýsingar lands. Rétt þykir að sambærileg ákvæði gildi fyrir alla þjóðgarða, þ.m.t. Hálendisþjóðgarð.

Tekið er fram í 3. mgr. að kaup og eignarnám skv. 1. og 2. mgr. séu háð þeim takmörkunum sem kveðið sé á um í 8. gr. jarðalaga, nr. 81/2004. Þar segir að hlunnindi sem fylgi jörð séu eign jarðareiganda nema undantekningar séu gerðar frá þeirri reglu með lögum auk þess sem óheimilt sé að skilja hlunnindi frá jörð, nema undantekningar séu gerðar frá þeirri reglu með lögum. Ákvæðum frumvarpsins um kaup og eignarnám er ekki ætlað að veita sjálfstæða heimild fyrir því að aðskilja hlunnindi frá jörð. Slíkt væri einungis heimilt ef kveðið væri á um slíkt í viðkomandi sérlægum og þá innan þess ramma sem þar er skilgreindur. Þá er í 2. málsl. 3. mgr. kveðið á um að heimildir 1. og 2. mgr. nái einungis til fasteigna, mannvirkja og nytjaréttinda á eignarlandi. Þannig væri ekki heimilt á grundvelli ákvæðisins að taka óbein eignarréttindi á þjóðlendum eignarnámi.

Í 4. mgr. er lagt til að skerpt verði á heimildum gildandi laga í tengslum við gerð lóðarleigusamninga innan þjóðgarðs. Í ákvæðinu er annars vegar lagt til að Hálendisþjóðgarður hafi heimild til að mæla fyrir um forkaupsrétt ríkisins að eignarréttindum innan þjóðgarðsins við aðilaskipti og hins vegar er lagt til að í sérstökum tilvikum verði stofnuninni heimilt að áskilja ríkinu kauprétt á mannvirki sem reist er á grundvelli lóðarleigusamnings. Í forkaupsrétti felst að ríkið getur gengið inn í sölu á eignarréttindum enda sé það gert á sama verði og með sömu greiðsluskilmálum. Í kauprétti felst hins vegar að hægt er að áskilja við gerð lóðarleigusamnings að ríkið geti keypt mannvirki sem reist hafa verið á leigulóðinni, komi upp tiltekin atvik eða skilyrði, án þess að aðilaskipti séu fyrirhuguð á eigninni. Kaupréttur kemur einkum til greina þegar forsenda fyrir byggingu mannvirkis hefur verið veiting á tiltekinni atvinnutengdri þjónustu innan þjóðgarðs. Sé slíkri þjónustu hætt eða eigandi mannvirkis hefur ekki lengur samning til að stunda atvinnurekstur innan þjóðgarðsins er eðlilegt að ríkið geti brugðist við með kaupum á mannvirkinu. Við framkvæmd þessa ákvæðis þarf að gæta þess að skilgreina vandlega í lóðarleigusamningi hvenær slíkt ákvæði getur virkjast og hvaða aðferð verði lögð til grundvallar við ákvörðun kaupverðs. Sú aðferðafræði getur t.d. byggst á því að kaupverðið verði ákvarðað með óháðu mati eða öðrum vel skilgreindum og hlutlægum aðferðum sem samningsaðilar koma sér saman um við gerð lóðarleigusamnings.

Varðandi bótarétt vegna friðlýsingar þjóðgarða er í 5. mgr. vísað til ákvæða laga um náttúruvernd. Þau lög eru nýleg og er eðlilegt að sams konar ákvæði gildi um bótarétt vegna allra tegunda friðlýsinga.

Um II. kafla.

Í II. kafla eru ákvæði um stjórnun Hálendisþjóðgarðs, en eins og fram kemur í 3. kafla greinargerðar er gert ráð fyrir að þjóðgarðurinn verði sjálfstæð ríkisstofnun hliðstæð Vatnajökulsþjóðgarði.

Um 6. gr.

Í 6. gr. er fjallað um stjórnskipulag Hálendisþjóðgarðs. Lögð er áhersla á dreifstýringu í anda þess sem gert hefur verið innan Vatnajökulsþjóðgarðs. Gert er ráð fyrir því að þjóðgarðurinn sé sjálfstæð stofnun sem hefur umsjón með vernd og rekstri þess landsvæðis sem friðlýst verður sem Hálendisþjóðgarður. Forstjóri verður skipaður yfir Hálendisþjóðgarði 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 stjórnvaldsfyrirmæli, 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 að fenginni tillögu stjórnar. 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 ríkisstofnunar.

Dreifistýrt stjórnfyrirkomulag og sjálfstæði Hálandisþjóðgarðs birtist í þeim verkefnum sem stjórn og umdæmisráðum eru falin skv. 9. og 12. gr. Í stórum dráttum má segja að það sé hlutverk stjórnar þjóðgarðsins að taka allar meiri háttar 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 framangreindri stefnumótun á hverju svæði og að vera forstjóra, 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 gerðar samninga um atvinnutengda starfsemi á rekstrarsvæðinu. Einnig er gert ráð fyrir að umdæmisráð á hverju svæði gegni mikilvægu hlutverki í samráði og samstarfi við stofnanir, sveitarfélög, landeigendur, rekstraraðila og hagsmunaaðila um málefni svæðisins.

Um 7. gr.

Í 7. gr. er fjallað um skipun forstjóra Hálandisþjóðgarðs og hlutverk hans. Ákvæðið er efnislega sambærilegt 8. gr. b og c laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir að forstöðumaður stofnunarinnar beri starfsheitið forstjóri í stað framkvæmdastjóra auk þess sem forstjóri er ekki skipaður að tillögu stjórnar þjóðgarðs. Þá ber forstjóri Hálandisþjóðgarðs ábyrgð gagnvart ráðherra en í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð segir að framkvæmdastjóri annist daglegan rekstur stofnunarinnar í umboði stjórnar. Með lögum nr. 101/2016 voru gerðar breytingar á ákvæðum laga um Vatnajökulsþjóðgarð varðandi hlutverk framkvæmdastjóra og ábyrgð hans og stjórnar þjóðgarðsins skýrð. Þykir þörf á að skerpa enn frekar á því og er 7. gr. ítarlegri en ákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Er á því byggt að ábyrgð forstjóra sé sú sama og ábyrgð annarra forstöðumanna stofnana ríkisins eins og hún er meðal annars skilgreind í 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Það gildir þrátt fyrir hið valddreifða fyrirkomulag Hálandisþjóðgarðs á sama hátt og í Vatnajökulsþjóðgarði.

Forstöðumaður ber ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef útgjöld stofnunar fara fram úr fjárlagaheimildum eða verkefnum hennar er ekki sinnt á forsvaranlegan hátt líkt og forstöðumanni ber að tryggja getur ákvæði 21. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins átt við. Forstöðumaður hefur því yfirumsjón með rekstri stofnunar, framkvæmd verkefna hennar og starfsmannamálum. Skv. 4. mgr. 27. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, ber forstöðumaður, eða eftir atvikum stjórn, ábyrgð gagnvart hlutaðeigandi ráðherra á að starfsemi skili árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og samþykktar áætlanir. Í 36. gr. laga um opinber fjármál er vísað til 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins varðandi ábyrgð forstöðumanna þar sem í 2. mgr. kemur fram að ábyrgðin nái meðal

annars til þess að rekstur og fjárstýring ríkisaðila sé skilvirk og í samræmi við samþykktar áætlanir um rekstur viðkomandi stofnunar.

Ábyrgð og hlutverk stjórna og umdæmisráða felast einkum í stefnumótun, áætlanagerð og gerð tillagna að reglugerð fyrir viðkomandi svæði. Hlutverk forstjóra er að sjá til þess að lögum og reglum sé fylgt í þeirri vinnu, meðal annars með þverfaglegu starfi og virkri upplýsingagjöf til stjórna og umdæmisráða hjá stofnuninni. Í 3. mgr. 10. gr. er kveðið á um að í stefnumótun sinni og tillögugerð þurfi stjórnir að gæta að ákvæðum þessa frumvarps og laga um opinber fjármál, t.d. varðandi tímafresti um skil á ársáætlunum, og að í tillögugerðinni sé þess gætt að fjármunir þjóðgarðsins séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við markmiðsákvæði 3. gr. Samhliða er einnig skerpt á þeirri skyldu forstjóra, sbr. 3. mgr. 7. gr., að tryggja að upplýsingagjöf til stjórna sé góð og þeim sé veittur nægjanlegur stuðningur frá miðlægri starfsemi stofnunarinnar. Með þessum ákvæðum er meðal annars leitast við að undirstrika að þó að forstjóri beri ábyrgð á fjárreiðum stofnunarinnar og reikningshaldi þá verður stjórn þjóðgarðsins einnig að gæta þess að starfshættir hennar og efnisleg tillögugerð samræmist þeim lögum sem stofnunin starfar eftir. Í 4. mgr. 10. gr. er ákvæði um að ráðherra geti fellt skipun stjórnar úr gildi ef stjórn uppfyllir ekki skyldu sína skv. 3. mgr. sömu greinar eða ef hún vanrækir alvarlega hlutverk sitt skv. 9. gr. Valddreift stjórnfyrirkomulag felur í sér að skipulag og starfsemi Hálandisþjóðgarðs þarf að vera í skýrum farvegi. Ákvarðanatáka þarf að vera markviss og verkferlar skýrir. Nauðsynlegt er því að til staðar séu úrræði fyrir ráðherra til að grípa inn í og tryggja skilvirka starfsemi stofnunarinnar ef þörf er á. Ákvæði 3. mgr. 10. gr. er þannig ætlað að vera viss öryggisventill hvað þetta varðar og undirstrika kröfu um skyldur stjórnar gagnvart þjóðgarðinum og stofnuninni.

Forstjóri stofnunarinnar ber ábyrgð á yfirstjórn starfsmannamála skv. c-lið 2. mgr. og er það því í höndum hans að ráða aðra starfsmenn stofnunarinnar. Þjóðgarðsverðir gegna sérstöku hlutverki skv. 13. gr. og vinna náið með umdæmisráðum og stjórn þjóðgarðsins. Í 9. gr. laga um Vatnajökulþjóðgarð, nr. 60/2007, segir að þjóðgarðsvörður sé ráðinn samkvæmt tillögu viðkomandi svæðisráðs. Ekki er farin sú leið að binda í lög að umdæmisráð eigi að gera tillögu að ráðningu þjóðgarðsvarðar. Þegar um er að ræða slíka ráðningu þykir rétt að forstjóri stofnunarinnar hafi samráð við umdæmisráð hlutaðeigandi svæðis. Hvað varðar ráðningu annarra starfsmanna er slíkt vald ávallt samkvæmt lögum hjá forstjóra stofnunarinnar. Heimilt er forstöðumanni skv. 50. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, að framselja slíkt vald til annarra stjórnenda hjá viðkomandi stofnun.

Um 8. gr.

Í 8. gr. 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 sveitarstjórn um þeirra sveitarfélaga sem tilheyra hverju rekstrarsvæði þjóðgarðsins úr hópi fulltrúa þeirra í umdæmisráði. Nýti ráðherra heimild 11. 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 útivistarsamtaka, umhverfisverndarsamtaka, Bændasamtaka Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðaþjónustusamtökum á rekstrarsvæðum þjóðgarðsins og Samtökum ferðaþjónustunnar. Þá er einn fulltrúi skipaður af ráðherra án tilnefningar og skal hann vera formaður stjórnar.

Um 9. gr.

Í 9. gr. er hlutverk stjórnar Hálendisþjóðgarðs skilgreint. Hlutverk stjórnar er fyrst og fremst að gera tillögur að stefnumótun fyrir þjóðgarðinn sem oftast hlýtur endanlegt samþykki umhverfis- og auðlindaráðherra og er síðan framfylgt af hálfu forstjóra og starfsliðs þjóðgarðsins. Stjórn skal skv. 1. tölul. 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. Stjórn Hálendisþjóðgarðs hefur einnig ákveðið samræmingar- og eftirlitshlutverk gagnvart rekstrarsvæðum þjóðgarðsins og þeirri stefnumótun sem samþykkt hefur verið af stjórn, sbr. 4. og 5. tölul.

Um 10. gr.

Í 10. gr. er fjallað um starfsemi stjórnar Hálendisþjóðgarðs. Ákveðið er sambærilegt 5. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, að öðru leyti en því að ekki hefur verið tekinn upp í frumvarpið málsliður um að stjórnsýslulög gildi um ákvarðanir stjórnar og þá er tekið fram að falli atkvæði jöfn ráði atkvæði formanns úrslitum. Einnig er fellt út úr fyrirögn greinarinnar að stjórn annist daglegan rekstur, en hlutverk stjórnar er fyrst og fremst stefnumótun. Daglegur rekstur er á ábyrgð forstjóra Hálendisþjóðgarðs og þykir nauðsynlegt að skýra ábyrgð hans annars vegar og stjórnar þjóðgarðsins hins vegar. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að stjórn Hálendisþjóðgarðs taki stjórnvaldsákvarðanir. Kveðið er á um að forstjóri eða staðgengill hans hafi rétt á að sitja fundi stjórnar Hálendisþjóðgarðs. Jafnframt er kveðið á um að starfsreglur sem stjórnin setur sér skuli staðfestar af ráðherra og birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Um 11. gr.

Samkvæmt 1. mgr. er gert ráð fyrir að Hálendisþjóðgarði verði með reglugerð skipt í a.m.k. sex rekstrarsvæði. Gert er ráð fyrir að unnt sé að fjölga rekstrarsvæðum 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 fari með málefni rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs, sbr. 1. mgr. Umdæmisráð gegnir sambærilegu hlutverki og svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs. Þannig annast þau stefnumótun fyrir hvert rekstrarsvæði sem samþykkt er á vettvangi stjórnar 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. Hvert sveitarfélag innan rekstrarsvæðis Hálendisþjóðgarðs skal eiga að lágmarki einn fulltrúa í umdæmisráði og skal fulltrúum sveitarfélaganna í umdæmisráði fjölgað sem því nemur ef fleiri en fimm sveitarfélög liggja innan viðkomandi rekstrarsvæðis.

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 rekstrarsvæðis, enda annast Minjastofnun Íslands verndun og vörslu menningarminja í landinu. Fulltrúi Minjastofnunar situr fundi umdæmisráða sem áheyrnarfulltrúi.

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

Um 12. gr.

Í 12. gr. er kveðið á um hlutverk umdæmisráða Hálendisþjóðgarðs. Gert er ráð fyrir að umdæmisráð sé þjóðgarðinum 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 og gæti að samræmi áætlunarinnar við áætlanir annarra rekstrarsvæða. 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 Hálendisþjóðgarðs, 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. 20. gr., og eigi samstarf við þá aðila sem reka slíka starfsemi innan þjóðgarðs. Þetta þýðir að samningar um alla umfangsmikla starfsemi þurfa að fá umfjöllun og samþykki innan umdæmisráða áður en gengið verður frá samningi af hálfu stofnunarinnar. Þetta er aukið hlutverk frá því sem gildir um svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs. Til að tryggja skilvirka stjórnsýslu og skjóta afgreiðslu geta umdæmisráð sett verklagsreglur varðandi minni háttar starfsemi þannig að ekki þurfi 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 13. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að á hverju rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs skuli starfa a.m.k. einn þjóðgarðsvörður sem ráðinn er af forstjóra þjóðgarðsins.

Í 2. mgr. er fjallað um hlutverk þjóðgarðsvaraða 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. Skv. 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 tillögurétt á fundum.

Um III. kafla.

Í III. kafla er fjallað um gerð stjórnunar- og verndaráætlunar sem er meginstjórnartæki þjóðgarða, þ.m.t. Hálendisþjóðgarðs. Ákvæði kaflans eru að mestu efnislega samhljóða hliðstæðum ákvæðum í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð. Þó er lagt til að ekki verði tekið upp ákvæði í 1. mgr. 13. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð sem kveður á um að sveitarstjórnir séu

bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan Hálendisþjóðgarðs. Sveitarfélögin tilnefna meirihluta allra fulltrúa í umdæmisráðum Hálendisþjóðgarðs og fara með formennsku þeirra. Þá sitja formenn allra umdæmisráðanna í stjórn þjóðgarðsins og skipa meirihluta hennar. Áhrif sveitarfélaganna í stjórnkerfi Hálendisþjóðgarðs verða því mikil eins og verið hefur í Vatnajökulsþjóðgarði og eru þau í raun ráðandi aðili í allri ákvarðanatöku. Náð samstarf hefur verið milli þjóðgarðsyfirvalda og viðkomandi sveitarstjórna við mótun stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins annars vegar og skipulagsáætlana hins vegar, enda leiðir stjórnfyrirkomulagið í raun sjálfkrafa til þess. Þá er það almenn regla að sveitarfélög þurfa að taka tillit til sjónarmiða um náttúru- og umhverfisvernd í sínum skipulagsáætlunum eins og annarra sjónarmiða sem veitt hefur verið vægi í löggjöf. Stjórnunar- og verndaráætlanir annars vegar og skipulagsáætlanir og umhverfisskýrslur þeirra hins vegar fjalla í reynd um svipað efni. Yfirleitt er ítarlegri umfjöllun um náttúrufer svæðis og verndargildi þess í stjórnunar- og verndaráætlun en ítarlegri ákvæði um landnýtingu og útfærslu mannvirkja í skipulagsáætlunum. Í framkvæmd hefur sú staða aldrei komið upp að ósamræmi hafi verið á milli skipulagsáætlunar sveitarfélags og stjórnunar- og verndaráætlunar Vatnajökulsþjóðgarðs. Þannig hafa lög um Vatnajökulsþjóðgarð reynst mjög vel og góð samstaða hefur verið á milli viðkomandi sveitarstjórna og stjórnar þjóðgarðsins. Á vettvangi Vatnajökulsþjóðgarðs fer fram mikilvæg fagleg vinna við gagnaöflun og samráð sem nýtist vel við töku ákvarðana um heimila nýtingu svæðisins og landnotkun. Samtal hefur verið um heildarstefnumótun innan þjóðgarðs í svæðisráðum og stjórn sem lýkur með setningu stjórnunar- og verndaráætlunar. Í framkvæmd hefur nákvæmari útfærsla og ákvarðanir um fyrirkomulag mannvirkja hins vegar frekar farið fram á vettvangi einstakra sveitarfélaga við gerð skipulagsáætlana. Þannig styður ferli stjórnunar- og verndaráætlunar annars vegar og skipulagsáætlana hins vegar hvort annað og stuðlar að vandaðri ákvarðanatöku. Miðað við stjórnfyrirkomulag Hálendisþjóðgarðs og lagalegar skyldur sveitarfélaganna verður því að telja afar ólíklegt að sú staða gæti komið upp að ekki náist samstaða um tiltekna ákvarðanir sem stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins og skipulagsáætlanir sveitarfélaga þurfa að ná til. Er því lagt til að ákvæði 1. mgr. 13. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð verði ekki tekið upp í frumvarpið. Útgáfa framkvæmda- og byggingarleyfa er eins og verið hefur á verksviði sveitarfélaga.

Um 14. gr.

Í 14. gr. er fjallað um stjórnunar- og verndaráætlun og byggist greinin á ákvæðum laga um Vatnajökulsþjóðgarð og laga um náttúruvernd en þar eru tilgreindir þeir þættir sem fjalla á um í stjórnunar- og verndaráætlun.

Í 3. mgr. er nýmæli um að tilgreina skuli í stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs almenn skilyrði þess að stunda megi atvinnu innan hans. Þau skilyrði ásamt ákvæðum viðkomandi reglugerðar munu móta almennan ramma sem stjórn er síðan bundin af við gerð atvinnustefnu og við leyfisveitingar fyrir atvinnutengda starfsemi samkvæmt ákvæðum 20. og 21. gr. Er talið æskilegt að slíkur almennur rammi fái þann undirbúning og umfjöllun meðal hagsmunaaðila sem fylgir vinnslu og gerð stjórnunar- og verndaráætlunar. Síðan setur hver stjórn nánari ákvæði í atvinnustefnu sinni sem þá mótast ekki síst af sérkennum hvers svæðis og þeirri starfsemi sem þar er áætluð. Má búast við að atvinnustefnan geti, a.m.k. í upphafi, tekið tíðari breytingum en stjórnunar- og verndaráætlun, í takt við þá öru þróun sem getur verið til staðar einkum í ferðatengdri starfsemi. Við leyfisveitingar og samningagerð við þjóðgarðsyfirvöld vegna starfrækslu atvinnutengdrar starfsemi skv. 20. gr. ber að taka mið af

stefnumótun sem fram kemur í stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu viðkomandi svæðis.

Þá er nýmæli að stjórnunar- og verndaráætlun Hálendisþjóðgarðs skuli einnig ná til jaðarsvæða þjóðgarðsins þar sem gera má ráð fyrir orkunýtingu. Jaðarsvæði eru ekki hluti hins friðlýsta svæðis en eru á hálendinu innan þeirra marka þjóðgarðs sem skilgreind eru í 1. málsl. 2. gr. Sökum nálægðar við þjóðgarðinn er talið nauðsynlegt að setja tiltekna skilmála um umgengni á þessum jaðarsvæðum.

Um 15. gr.

Í 15. gr. eru ákvæði um málsmeðferð stjórnunar- og verndaráætlana og byggist hún í öllum aðalatriðum á 12. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007. Jafnframt eru í 15. gr. ákvæði um hlutverk umdæmisráða, stjórna og forstjóra við gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun. Endanleg tillaga skal staðfest af ráðherra.

Um 16. gr.

Í 16. gr. er fjallað um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar. Stjórnunar- og verndaráætlun er lykilstjórnþæki þjóðgarðsins og þurfa allar ákvarðanir og athafnir innan þjóðgarðs að samræmast áætluninni. Stjórnunar- og verndaráætlun þarf að taka mið af landskipulagsstefnu sem samþykkt hefur verið á Alþingi.

Um IV. kafla.

Í IV. kafla eru almennar meginreglur um háttsemi í Hálendisþjóðgarði. Í 17. gr. er ákvæði um bann við spjöllum og raski og í 18. gr. eru settar reglur um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði. Ákvæðin eru hliðstæð ákvæðum náttúruverndarlaga og laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Í 19. gr. er nýtt ákvæði sem fjallar um öryggi gesta.

Um 17. gr.

Í 17. gr. er fjallað um bann við spjöllum og raski innan Hálendisþjóðgarðs og er greinin efnislega samhljóða 14. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, en þó er bætt við sérákvæði um heimild til að ráðast í vegagerð innan þjóðgarðs enda hafi hún fengið sérstakt samþykki þjóðgarðsyfirvalda, samrýmist markmiðum þjóðgarðsins, lúti ströngum skilyrðum um lágmarksrask og að gert sé ráð fyrir henni í stjórnunar- og verndaráætlun. Óhjákvæmilegt getur verið að leggja vegi innan Hálendisþjóðgarðs og eru dæmi um slíkt, t.d. innan þjóðgarðsins á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarðs. Þá er einnig viðbót við ákvæðið að sé óhjákvæmilegt að ráðast í framkvæmdir sem ekki hafi verið gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun eða ársáætlun Hálendisþjóðgarðs þá skuli samráð haft um slíkar framkvæmdir við stjórn þjóðgarðsins. Í ljósi hins valddreifða stjórnfyrikomulags sem frumvarpið byggist á er nauðsynlegt að viðhafa slíkt samráð við þann aðila í stjórnkerfinu sem fer með stefnumótandi vald innan þjóðgarðsins.

Um 18. gr.

Í 18. gr. eru settar reglur um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgöörðum og byggjast þær á 15. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007 og ákvæðum laga um náttúruvernd. Lítils háttar viðbætur eru í 3. mgr. þar sem tilgreint er hvers konar athöfnum er heimilt að setja skorður með reglugerð. Má þar sérstaklega nefna nýtt ákvæði um að heimilt sé að setja reglugerð um köfun og aðra útivistarstarfsemi innan þjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúru-

fars og öryggi fólks. Köfun í Silfru á Þingvöllum er gríðarlega vinsæl og hafa þjóðgarðsyfirvöld séð um að setja ramma um hana meðal annars til að draga úr hættu á slysum. Er nauðsynlegt að til staðar sé lagaheimild til að setja slíkar reglur einnig í öðrum þjóðgörðum. Hið sama gildir t.d. um íshellaferðir. Þá er málsgreinin um akstur vélknúinna ökutækja örlítið breytt hvað varðar vetrarakstur. Lagt er til að ákvæðin verði samhljóða ákvæðum náttúruverndarlaga um akstur utan vega og fellt verði út að akstur sé heimill á leyfðum vetrarakstursvæðum. Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð er vísað til slíkra aksturssvæða en reyndin hefur verið sú að slík svæði hafa ekki verið skilgreind heldur hefur verið farin sú leið að skilgreina svæði sem óheimilt er að aka á að vetri til vegna verndarsjónarmiða.

Í 5. mgr. er fjallað um flugvéla- og þyrlulendingar innan marka Hálendisþjóðgarðs. Samkvæmt ákvæðinu er gert ráð fyrir að afla þurfi leyfis frá þjóðgarðsyfirvöldum vegna lendingar flugvéla og þyrlna utan skilgreindra flugvalla. Ekki þurfi hins vegar leyfi til landingar á flugvöllum. Hugtakið flugvöllur er skilgreindur í reglugerð um flugvelli og nær það til flugvalla, þyrluvalla og skráðra landingarstaða. Lista yfir skráða landingarstaði og aðra flugvelli er að finna í Flugmálabók Isavia og eru nokkrir slíkir innan fyrirhugaðra marka Hálendisþjóðgarðs. Þá er í ákvæðinu jafnframt kveðið á um að afla skuli leyfis þjóðgarðsvarðar fyrir notkun flygilda (dróna) á þeim svæðum þar sem slíkt er áskilið samkvæmt ákvæðum stjórnunar- og verndaráætlunar. Er þannig gert ráð fyrir að í stjórnunar- og verndaráætlun sé tekin afstaða til þess hvaða reglur gilda um notkun loftfara meðal annars með tilliti til verndar náttúru og til að tryggja aðgengi, öryggi og/eða upplifun gesta. Í Vatnajökulsþjóðgarði þarf t.d. almennt að afla leyfis fyrir notkun flygildis innan þjóðgarðs en ekki er víst að slíkt verði nauðsynlegt innan alls Hálendisþjóðgarðs. Með ákvæðinu skapast svigrúm til að afmarka þau svæði þar sem afla þarf slíks leyfis og einnig að banna alfarið notkun flygilda á fjölförnum svæðum.

Í 8. mgr. kemur fram að ákvæði frumvarpsins um akstur utan vega í þjóðgarði gangi framur ákvæðum laga um náttúruvernd um sama efni og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Hliðstætt ákvæði er í 8. mgr. 15. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

Um 19. gr.

Í 19. gr. er ákvæði um öryggi gesta en umræða um hættu á vinsælum ferðamannastöðum hefur verið fyrirferðarmikil undanfarin misseri. Í ákvæðinu kemur fram sú meginregla að fólk fari um og dvelji í Hálendisþjóðgarði á eigin ábyrgð. Einnig er gert ráð fyrir að fjallað sé um öryggismál og uppbyggingu innviða vegna þeirra á fjölförnum stöðum innan þjóðgarðs í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins. Getur þar til að mynda verið um að ræða merkingar, stígagerð og aðrar ráðstafanir til að beina umferð frá hättum í umhverfinu. Þá er í ákvæðinu fjallað um það hlutverk þjóðgarðsvarða og annarra starfsmanna að veita fræðslu og upplýsingar eftir því sem unnt er varðandi öryggismál og að aðstoða lögreglu og aðra björgunar- og viðbragðsaðila í hættu- eða neyðarástandi.

Um V. kafla.

Í V. kafla er fjallað um starfsemi í Hálendisþjóðgarði, þ.e. samninga við þjónustuaðila og leyfisveitingar, landnýtingu og þjónustu. Hliðstæð ákvæði eru í gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð en ákvæði um landnýtingu eru nýmæli.

Um 20. gr.

Í greininni er kveðið á um gerð stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan Hálendisþjóðgarðs. Skal slík atvinnustefna vera í samræmi við markmiðsákvæði 3. gr. og ákvæði

stjórnunar- og verndaráætlunar um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins, sbr. 3. mgr. 14. gr.

Í 3. mgr. er kveðið á um að óheimilt sé að reka atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði án samnings um slíka starfsemi við þjóðgarðinn. Ákvæðið er efnislega samhljóða 15. gr. a laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, sem bætt var við lögin árið 2016. Nýmæli er að kveða á um að slík starfsemi skuli rekin í samræmi við atvinnustefnu þjóðgarðs og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar. Til þessa hafa ýmsir þjónustuaðilar rekið starfsemi innan þjóðgarða og jafnvel haft aðstöðu þar. Þykir rétt að mæla skýrt fyrir um að nauðsynlegt sé að gera samning við Hálendisþjóðgarð um slíka starfsemi. Áhugi rekstraraðila ferðaþjónustu á að koma upp aðstöðu innan þjóðgarða hefur aukist síðastliðin ár og er sýnilega þörf á vönduðu fyrirkomulagi við úthlutun á aðstöðu. Með hliðsjón af stefnu þjóðgarðsyfirvalda og verndarmarkmiðum þjóðgarðanna kann að vera nauðsynlegt að takmarka fjölda þeirra sem fá úthlutað aðstöðu innan tiltekinna svæða og geta valið á milli aðila sem óska eftir slíku. Koma þar til skoðunar almenn sjónarmið sem gilda við úthlutun takmarkaðra gæða, svo sem um opinbera auglýsingu þannig að áhugasömum aðilum sé kunnugt um að úthlutun standi fyrir dyrum. Þá verða að liggja fyrir þau sjónarmið sem hafa vægi við ákvörðunartöku um úthlutun og gæta þarf þess að ákvörðun sé tekin á málefnalegum grundvelli.

Þá er í 3. mgr. kveðið á um að í þeim tilvikum þar sem stjórnunar- og verndaráætlun er ekki tilbúin fyrir svæði innan þjóðgarðs sé eingöngu heimilt að gera tímabundna samninga um atvinnutengda starfsemi á svæðinu. Slíkir samningar skulu ávallt uppfylla almenn skilyrði atvinnustefnu viðkomandi þjóðgarðs enda sé talið að starfsemin sé ekki í andstöðu við verndarmarkmið. Upp getur komið sú staða að landsvæði sé fært undir þjóðgarð áður en stjórnunar- og verndaráætlun er tilbúin. Þá liggur fyrir að þótt svæðið sé hluti þjóðgarðsins hafi stefnumótun ekki farið fram um svæðið. Það er því eðlilegt að slík stefnumótun fari fyrst fram áður en ákveðið er hvernig atvinnustarfsemi sé háttað innan svæðisins. Vinna við stjórnunar- og verndaráætlun getur hins vegar tafist og því er eðlilegt að hægt sé að leyfa atvinnustarfsemi innan svæðisins, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Þá er sérstaklega tekið fram að slíkir samningar skuli ávallt gerðir í samráði við viðkomandi umdæmisráð, enda er það hlutverk þess að setja fram stefnumótun fyrir svæðið í stjórnunar- og verndaráætlun.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir að setja skuli þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðs og til samræmis við atvinnustefnu og stjórnunar- og verndaráætlun. Önnur atriði sem gætu komið til skoðunar eru meðal annars ákvæði um tímalengd samnings, endurgjald, umgengni, öryggismál og aðrar skyldur þjónustuaðila.

Um 21. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 15. gr. b laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007. Með því eru styrktar heimildir og geta þjóðgarðsyfirvalda til að hafa eftirlit með hvers konar viðburðum, verkefnum og rannsóknum innan Hálendisþjóðgarðs. Vegna þessa er lagt til að mælt verði fyrir um skyldu til að afla leyfis Hálendisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og nánar tilgreindra verkefna. Með þessu móti er tryggt að þjóðgarðsyfirvöldum sé kunnugt um athafnir af þessu tagi og að þau geti metið hvort veita skuli leyfi með hliðsjón af verndarmarkmiðum og geti sett nauðsynleg skilyrði fyrir leyfisveitingum. Lagt er til að stofnuninni sé heimilað að setja slík skilyrði í samræmi við almennar reglur sem stjórn þjóðgarðs er heimilt að setja.

Í 1. mgr. er fjallað um leyfisveitingar vegna skipulagðra viðburða og verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í Hálendisþjóðgarði, svo sem vegna kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Hér falla undir hvers konar viðburðir og verkefni sem

geta með einhverju móti haft áhrif á verndarhagsmuni þjóðgarðsins vegna umfangs eða aðfanga. Ekki er þörf á leyfisveitingu vegna minni háttar viðburða og samkoma, en gert er ráð fyrir að mælt verði nánar fyrir um viðburði og verkefni sem krefjast leyfis í reglugerð. Almennt má ætla að rannsóknir innan þjóðgarðsins sem samræmast verndarmarkmiðum verði heimilaðar enda þótt nauðsynlegt kunni að vera að setja þeim skilyrði en mikilvægt er að þjóðgarðsyfirvöldum sé kunnugt um þær rannsóknir sem fyrirhugaðar eru innan þjóðgarðsins.

Í 2. mgr. er lagt til að Hálendisþjóðgarði verði veitt heimild til að loka tímabundið einstökum svæðum þjóðgarðsins teljist það nauðsynlegt vegna viðburða, verkefna eða rannsókna sem veitt hefur verið leyfi fyrir. Tekið er fram að hafa skuli samráð um slíka ákvörðun við fulltrúa ferðaþjónustunnar sem kunni að hyggja á ferðir um svæðið eftir því sem kostur er. Ætla má að sjaldan þurfi að grípa til slíkrar lokunar en reynslan sýnir að nauðsynlegt er að heimildin sé til staðar. Um er að ræða íþyngjandi aðgerð og verður eingöngu gripið til lokunar þegar það telst nauðsynlegt. Við ákvörðunartöku ber að líta til andstæðra hagsmuna, svo sem hagsmuna leyfishafa, almennings og ferðaþjónustufyrirtækja og meta hvort réttlætanlegt sé að grípa til lokunar. Í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar ber að tryggja að lokun vari í eins stuttan tíma og taki til eins takmarkaðs svæðis og unnt er.

Í 3. mgr. er kveðið á um að Hálendisþjóðgarður veiti leyfi til nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðgarðsins samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 3. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998. Gengur sú leyfisveiting framar leyfisveitingu sveitarstjórnar samkvæmt þjóðlendulögum. Hliðstætt ákvæði er í 3. mgr. 15. gr. b laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007. Við bætist heimild til handa Hálendisþjóðgarði að semja um endurgjald vegna afnota sem stofnunin heimilar samkvæmt ákvæðinu. Slík heimild er í 4. mgr. 3. gr. þjóðlendulaganna en þar sem leyfisveitingin færir til Hálendisþjóðgarðs og er í raun hliðstæð þykir rétt að kveða skýrt á um heimild til gjaldtöku vegna slíkra afnota. Við veitingu leyfa samkvæmt málsgreininni skal taka mið af sjónarmiðum er samræmast markmiðum frumvarps til laga um Hálendisþjóðgarð, t.d. umhverfissjónarmiðum eða sjónarmiðum um styrkingu byggðar.

Um 22. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um hefðbundnar nýttar innan Hálendisþjóðgarðs. Gert er ráð fyrir að hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbætt, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, sé rétt höfum heimil í þjóðgarðinum á þeim svæðum sem sérstaklega eru afmörkuð í reglugerð þjóðgarðsins, enda séu uppfyllt ákvæði 3. gr. 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 og þess gætt að nýtingin geti þróast með eðlilegum hætti á sjálfbæran hátt. Stjórn getur ákveðið að breyta reglunum við setningu nýrrar stjórnunar- og verndaráætlunar.

Um 23. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að skilgreina skuli í reglugerð svokölluð jaðarsvæði vegna orkunýtingar innan þeirra marka sem tilgreind eru í 1. málsl. 2. gr. Á þessum jaðarsvæðum er heimilt að starfrækja þær virkjanir sem eru í rekstri við stofnun Hálendisþjóðgarðs 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 tækniþróun 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. Heimild til stækkunar á virkjun samkvæmt þessu

ákvæði nær einnig til stækkunar umfram 10 MW en samkvæmt gildandi lögum þarf að gera umhverfismat vegna þeirra og fjalla um þær í verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun). Getur slíkt átt sér stað þó að ekki sé fjallað um þá stækkun í 3. áfanga rammaáætlunar, öfugt við það sem gildir um nýjar virkjanir skv. 3. mgr.

Almennt er ekki gert ráð fyrir að heimilt verði að starfrækja nýjar virkjanir innan þeirra marka sem tilgreind eru í 1. málsl. 2. gr. Frá þessu eru þó þrenns konar undantekningar. Í fyrsta lagi er í 3. mgr. lagt til að gera megi ráð fyrir nýjum virkjunum innan þessara marka, á jaðarsvæði, ef viðkomandi virkjunarkostur hefur verið skilgreindur í orkunýtingarflokk í 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar sem samþykkt hefur verið á Alþingi á grundvelli laga um verndar og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, að undangengnu mati á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar, sbr. lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og að fengnum þeim leyfum sem lög kveða á um.

Í öðru lagi er í 4. mgr. heimilað að leggja mat á þá virkjunarkosti innan marka 1. málsl. 2. gr. sem eru í biðflokk 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar sem samþykkt hefur verið á Alþingi. Skal matið fara fram hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar og faghópum hennar sem skipaðir eru á grundvelli laga nr. 48/2011, eins og á við um aðra virkjunarkosti sem verkefnisstjórn 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 yrði á jaðarsvæði þjóðgarðs og þeirra markmiða með Hálendisþjóðgarði sem lýst er í 3. gr. og þess hvort um raskað svæði er að ræða. Í 3. gr. eru sett fram markmið þjóðgarðsins, meðal annars 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, menningar og sögu þjóðgarðsins. Verði niðurstaðan að undangengnu slíku mati að færa viðkomandi virkjunarkost í nýtingarflokk er heimilt að gera ráð fyrir þeirri virkjun á jaðarsvæði Hálendisþjóðgarðs ef Alþingi hefur samþykkt kostinn í verndar- og orkunýtingaráætlun. Í kjölfar slíkrar ákvörðunar yrði þá nýtt jaðarsvæði skilgreint samkvæmt reglugerð um Hálendisþjóðgarð.

Í þriðja lagi er heimilt skv. 5. 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 eða á jaðarsvæðum hans. 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 6. mgr. að allar nýjar virkjanir og breytingar eða endurnýjun núverandi virkjana í Hálendisþjóðgarði og á jaðarsvæðum hans uppfylli ströng skilyrði um að raski og sýnileika á yfirborði sé haldið í lágmarki og á það einnig við um tengdar framkvæmdir eins og vegaslóða og jarðstrengi. Nánari skilmálar fyrir byggingu þeirra og starfrækslu, svo sem um útlit og yfirbragð, skulu byggjast 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.

Um 24. gr.

Í 24. gr. er kveðið á um að a.m.k. ein meginstarfsstöð skuli rekin fyrir hvert rekstrarsvæði Hálendisþjóðgarðs. Til viðbótar er gert ráð fyrir að starfræktar verði þær meginstarfsstöðvar Vatnajökulsþjóðgarðs sem eftir er að koma upp, þ.e. í Mývatnssveit og á Kirkjubæjarklaustri.

Að öðru leyti fer um þjónustu og upplýsingagjöf á vegum þjóðgarðsins samkvæmt því sem ákvæðið er í stjórnunar og verndaráætlun þjóðgarðsins.

Um VI. kafla.

Í VI. kafla er fjallað um eftirlit og kæruheimild vegna ágreinings um framkvæmd laganna. Hálendisþjóðgarður ber ábyrgð á eftirliti í þjóðgarðinum og er dagleg framkvæmd slíks eftirlits í höndum þjóðgarðsvarðar og annarra starfsmanna þjóðgarðsins.

Um 25. gr.

Í 25. gr. er fjallað um eftirlit með framkvæmd laganna, verði frumvarp þetta óbreytt að lögum, og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra og stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Hálendisþjóðgarð sem er í höndum Hálendisþjóðgarðs. Ákvæðið er efnislega að mestu samhljóða 18. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

Um 26. gr.

Í 26. gr. er ákvæði um kæruheimild og kæru rétt vegna ágreinings um framkvæmd frumvarpsins. Ákvæðið er efnislega samhljóða 19. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir að ákvarðanir séu kærnanlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað ráðherra. Kæru réttur samkvæmt ákvæðinu er sambærilegur við kæru rétt skv. 91. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Umhverfisverndarsamtök teljast samtök sem hafa náttúru- og umhverfisvernd að meginmarkmiði og útivistarsamtök teljast samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði. Samtökin skulu vera opin fyrir almenningi aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.

Um VII. kafla.

Í VII. kafla eru ákvæði um þvingunarúrræði og viðurlög. Í 27. og 28. gr. er kveðið á um þvingunarúrræði, í 29. gr. um breytingu og afturköllun leyfis og í 30. gr. um refsíðabyrgð.

Um 27. gr.

Í 27. gr. er fjallað um þvingunarúrræðin áskorun, fyrirmæli um úrbætur, dagsektir o.fl. Ákvæðið er samhljóða 87. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Í athugasemdum við 87. gr. í frumvarpi því er varð að þeim lögum segir að um sé að ræða vægasta þvingunarúrræðið, þ.e. heimild til að beina áskorun til þess sem brotið hefur gegn fyrirmælum laganna eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra um að láta af ólögmætri athöfn eða athafnaleysi. Í samræmi við meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar er Hálendisþjóðgarði að öllu jöfnu skylt að beita fyrst þessu úrræði í tilefni af brotum. Í vissum tilvikum er þó nauðsynlegt að bregðast við án tafar og stöðva framkvæmdir eða athafnir og eru heimildir til þess í 3. mgr. 28. gr. Bregðist viðkomandi aðili ekki við áskorun skv. 1. mgr. geta fylgt beinskeyttari þvingunarúrræði í kjölfarið, t.d. álagning dagsekta, sbr. 3. mgr., eða stöðvun framkvæmda, sbr. 2. mgr. 28. gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild Hálendisþjóðgarðs til að leggja fyrir framkvæmdaraðila sem valdið hefur náttúruspjöllum með framkvæmd sem brýtur í bága við ákvæði frumvarpsins, stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þess eða leyfa sem stofnunin veitir samkvæmt ákvæðum frumvarpsins að bæta úr þeim. Úrbæturnar geta falist í því að afmá jarðrask, lagfæra gróðurskemmdir, fjarlægja ágengar framandi tegundir o.fl. Sambærilega heimild er að finna í 3. mgr. 53. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, en einnig hefur verið litið til ákvæða norsku laganna um fjölbreytni náttúrunnar (n. lov om forvaltning av naturens mangfold). Heimild

2. mgr. kann að skarast við valdheimildir skipulags- eða byggingarfulltrúa vegna lögbundins eftirlits þeirra samkvæmt skipulagslögum og lögum um mannvirki ef um er að ræða framkvæmd sem gefið hefur verið út framkvæmda- eða byggingarleyfi fyrir. Vegna þessa er áskilið að Hálendisþjóðgarður hafi í þeim tilvikum samráð við skipulags- eða byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags. Heimild 2. mgr. verður einungis beitt ef ótvírætt er að spjöllin séu afleiðing hinnar ólögmætu háttsemi og krafa um úrbætur má ekki vera ósanngjörn með tilliti til kostnaðar, eðlis og umfangs tjónsins og stöðu og sakar hins brotlega. Tekið er fram að heimildin gildi ekki um umhverfistjón sem fellur undir lög um umhverfisábyrgð, nr. 55/2012, enda hafa þau að geyma heimildir til viðbragða af ýmsum toga.

Kveðið er á um dagsektir í 3. mgr. og undirstrikar orðalag ákvæðisins að þær verða ekki á lagðar nema að undangenginni áskorun skv. 1. mgr. eða til að knýja á um að öðrum skýrum fyrirmælum Hálendisþjóðgarðs sé framfylgt. Jafnframt verður hæfilegur frestur að hafa verið veittur til að verða við áskorun eða fyrirmælum.

Í 4. mgr. er fjallað um sjálftökuúrræði stjórnvalda, þ.e. heimild til að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um úrbætur eru vanrækt. Sambærileg ákvæði er að finna í ýmsum lögum, sbr. t.d. 1. mgr. 61. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og 3. mgr. 53. gr. og 2. mgr. 54. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.

Um 28. gr.

Í 28. gr. er fjallað um heimildir Hálendisþjóðgarðs til stöðvunar á athöfnum og framkvæmdum. Ákvæðið er samhljóða ákvæði 88. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að þeim lögum segir að ákvæðið sé nauðsynlegt til að hafa í lögunum heimild til stöðvunar athafna og framkvæmda í vissum tilvikum. Þá segir að stöðvun framkvæmda sé mjög íþyngjandi þvingunarúrræði og verði því ekki beitt nema nauðsyn beri til. Í 28. gr. er kveðið á um þrenns konar heimildir til stöðvunar athafna og framkvæmda.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild Hálendisþjóðgarðs, þar á meðal þjóðgarðsvarða og landvarða, til að stöðva fólk og farartæki ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir brot gegn ákvæðum frumvarpsins um umferð. Heimildin kann t.d. að eiga við um óheimila umferð sem brýtur í bága við reglur viðkomandi svæðis.

Ákvæði 2. mgr. tekur til tilvika þegar áskorun skv. 1. mgr. 27. gr. hefur ekki sinnt. Er þá Hálendisþjóðgarði heimilt að bregðast við með stöðvun ólögmætrar framkvæmdar eða athafnar. Í ákvæðinu er sams konar áskilnaður um samráð við skipulags- eða byggingarfulltrúa og kveðið er á um í 2. mgr. 27. gr.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um heimild Hálendisþjóðgarð til að stöðva tafarlaust framkvæmdir eða athafnir í tvenns konar tilvikum. Annars vegar ef leyfisskyld framkvæmd er hafin án þess að leyfi hafi verið fengið og hins vegar ef stofnunin telur að af framkvæmdinni eða athöfninni stafi yfirvofandi hættu á verulegu tjóni á náttúru Íslands og aðgerð þoli enga bið. Síðari heimildin á einungis við um alvarleg tilvik þar sem hættan á tjóni er yfirvofandi og útlit fyrir að tjónið verði verulegt. Þá þarf að vera ljóst að aðgerð þoli enga bið og þar með að önnur vægari úrræði komi ekki að gagni. Lagt er til að stöðvun skv. b-lið geti gilt í allt að tvær vikur. Á þeim tíma ætti að gefast ráðrúm til að kanna hvort fullnægjandi leyfi er fyrir framkvæmdinni og þá hvort réttu málsmeðferðarreglna hafi verið gætt við afgreiðslu þess. Ákvæði 3. mgr. fela í sér undanþágu frá þeirri meginreglu að við beitingu þvingunarúrræða skuli gætt ákvæða stjórnsýslulaga. Þetta leiðir af því að slík úrræði teljast í langflestum tilvikum stjórnvaldsákvvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um skyldu lögreglu til að aðstoða við stöðvun framkvæmda og athafna. Sams konar ákvæði er að finna í ýmsum lögum, t.d. 4. mgr. 53. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, og 4. mgr. 55. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010.

Um 29. gr.

Í 29. gr. er fjallað um breytingu og afturköllun leyfis. Ákvæðið er samhljóða 89. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að þeim lögum segir um ákvæðið að í því sé kveðið á um heimild til að afturkalla leyfi sem gefið er út á grundvelli laganna ef skilyrðum þess er ekki fullnægt. Leyfi sem kann að vera heimilt að afturkalla með stoð í 29. gr. eru t.d. leyfi vegna skipulagðra viðburða og verkefna, sbr. 21. gr., og leyfi til lendingar loftfara, sbr. 5. mgr. 18. gr. Áskilið er að leyfishafa hafi verið veitt skrifleg aðvörðun og gefinn frestur til úrbóta.

Samkvæmt 2. mgr. getur Hálendisþjóðgarður breytt skilyrðum leyfis, sett ný skilyrði eða afturkallað leyfi ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir verulegt og ófyrirséð tjón á náttúru Íslands. Líkt og stöðvunarheimild b-liðar 3. mgr. 28. gr. verður þessari heimild einungis beitt í undantekningartilvikum. Í 3. mgr. eru tilgreind sjónarmið sem litið skal til þegar tekin er ákvörðun á grundvelli 2. mgr.

Um 30. gr.

Í 30. gr. eru ákvæði um refsíabyrgð. Greinin er sambærileg 90. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um náttúruvernd segir um ákvæðið að það taki mið af breytingu á ákvæðum eldri laga um náttúruvernd frá árinu 2012. Breytingarnar lutu meðal annars að þyngri refsingum ef alvarleg spjöll hljóta af broti. Sérstaklega er tekið fram að sektir megi ákvarða lögaðila þótt sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans. Ýmis dæmi eru um ákvæði um refsíabyrgð án persónulegrar sakar í íslenskum rétti, t.d. 35. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, og 32. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.

Í 179. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er mælt fyrir um refsinaemi meiri háttar brota gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis og hefur greinin að geyma þrenns konar verknaðarlýsingu. Ákvæði 3. tölul. þeirrar greinar tekur til þess þegar valdið er verulegu jarðraski þannig að landið breytir varanlega um svip eða merkur náttúruminum er spillt. Refsimörk greinarinnar eru fjögurra ára fangelsi. Áskilið er að háttsemin sé andstæð umhverfislögum og er miðað við gildandi lög til verndar umhverfi og náttúru á hverjum tíma. Háttsemin gæti þannig einnig leitt til refsíabyrgðar á grundvelli viðkomandi laga en ef um er að ræða alvarlegt brot eða „meiri háttar“ verður það fellt undir 179. gr. almennra hegningarlaga.

Í 5. mgr. er fjallað um tilraun til brota og hlutdeild og vísað um þau efni til III. kafla almennra hegningarlaga.

6. mgr. hefur að geyma heimild til upptöku ökutækis en heimildin var fyrst sett í lög um náttúruvernd með lagabreytingum árið 2012.

Um VIII. kafla.

Í VIII. kafla eru ýmis ákvæði, þ.m.t. ákvæði um setningu reglugerða fyrir Hálendisþjóðgarð. Í frumvarpinu er farin sú leið að sameina reglugerðarheimildirnar eins og kostur er í eina grein í stað þess að þær sé að finna í einstökum greinum frumvarpsins. Í 32. gr. er ákvæði um heimild til gjaldtöku í Hálendisþjóðgarði og er ákvæðið að miklu leyti efnislega sambærilegt ákvæði í frumvarpi sem lagt var fram á Alþingi um breytingar á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð og lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum.

Um 31. gr.

Greinin er tvískipt. Í 1. mgr. er að finna ákvæði um reglugerðir sem ráðherra skal setja um nánari framkvæmd einstakra greina frumvarpsins og í 2. mgr. er að finna ákvæði sem heimilar ráðherra að setja reglugerðir um nánari framkvæmd einstakra greina.

Í 1. tölul. 1. mgr. segir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um friðlýsingu Hálendisþjóðgarðs og stækkun þar sem tilgreind eru mörk þjóðgarðsins og ákvæði um verndun. Mörk Vatnajökulsþjóðgarðs eru ákvörðuð í reglugerð samkvæmt nágildandi fyrirkomulagi og verður ekki breyting þar á samkvæmt þessu frumvarpi.

Samkvæmt 2. tölul. skulu mörk og fjöldi rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs einnig afmörkuð í reglugerð sem og kveðið á um skipan umdæmisráða og stjórnar. Í 3. mgr. er sérstaklega kveðið á um að skipting í rekstrarsvæði og umdæmi verði unnin í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Þá þarf við ákvörðun marka rekstrarsvæða og fjölda þeirra að hafa í huga hvaða forsendur eru fyrir viðkomandi skiptingu. Slíkar forsendur geta til að mynda verið landfræðilegar, þ.e. ákveðin skipting hentar landfræðilega, hagnýtar, þ.e. vegalengdir ekki það miklar að óhentugt er að skipuleggja fundartíma og að lokum hvernig sveitarfélög vinna nú þegar saman, t.d. í landshlutasamtökum sveitarfélaga eða samkvæmt annarri svæðisbundinni skiptingu. Þá getur verið mismunandi eftir svæðum hvaða stærð á rekstrarsvæðum sé heppileg. Lítil landfræðileg svæði henta hugsanlega á ákveðnum stöðum á meðan stærri svæði henta betur á öðrum. Sveitarfélögin eru lykilaðili við ákvörðun slíkrar skiptingar, enda eru þau vön að vinna saman eftir landshlutum eða svæðum.

Í 5. tölul. 1. mgr. er kveðið á um reglugerð um málsmeðferð og leyfisveitingar skv. 5. mgr. 18. gr. og 21. gr. Er annars vegar um að ræða leyfisveitingar vegna lendingar loftfara innan Hálendisþjóðgarðs og hins vegar leyfisveitingar vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarðinum.

Í 6. tölul. 1. mgr. er kveðið á um reglugerð vegna samninga um atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði. Samkvæmt ákvæðinu á í reglugerð að setja nánari skilyrði sem atvinnutengd starfsemi þarf að uppfylla til að geta fengið samning um rekstur slíkrar starfsemi innan þjóðgarðs. Þá er mikilvægt að kveða á um málsmeðferð, efni og gerð samninga um atvinnutengda starfsemi, tímalengd samninga og endurgjald. Því tengt er í 4. mgr. 5. gr. gert ráð fyrir að heimilt sé í lóðarleigusamningi að áskilja ríkinu kauprétt á mannvirki sem reist hefur verið á grundvelli lóðarleigusamnings.

Þá er í 7. tölul. kveðið á um að jaðarsvæði vegna orkuvinnslu skuli afmörkuð með reglugerð og einnig settar reglur um umgengni, vöktun og fyrirkomulag framkvæmda á jaðarsvæðum. Í 8. tölul. 1. mgr. er kveðið á um reglugerð fyrir gjaldtöku innan marka Hálendisþjóðgarðs.

Í 2. mgr. er að finna reglugerðarheimildir fyrir ráðherra sé það metið sem svo að nauðsynlegt sé að setja í reglugerð ákvæði um nánari framkvæmd þeirra greina sem þar er tilgreindar.

Um 32. gr.

Gjaldtökuheimild fyrir þjónustu í Hálendisþjóðgarði og á starfsstöðvum hans er í 32. gr. Ákvæðið byggist á ákvæði í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum og lögum um Vatnajökulsþjóðgarð sem lagt var fyrir Alþingi á 146. löggjafarþingi 2016–2017 en náði ekki fram að ganga (506. mál, þskj. 712). Sú breyting hefur verið gerð að ekki verður heimilt að taka gjald fyrir aðgang að viðkomandi svæði heldur eingöngu fyrir aðgang að veittri þjónustu. Lagt er til að heimilt verði að taka gjöld innan þjóðgarðs og á starfsstöðvum hans fyrir veitta þjónustu og að heimilt verði að ákveða að gjaldið nemi fastri fjárhæð fyrir veitta þjónustu innan ákveðins tímaramma. Þannig getur verið heppilegt að slíkur

tímarammi sé til að mynda einn sólarhringur eða jafnvel fleiri. Breytingin frá gjaldtökuákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð snýr að því hvaða rekstrarþætti er heimilt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda þannig að ekki verður eingöngu um að ræða kostnað vegna þjónustu og eftirlits heldur einnig kostnað við uppbyggingu og viðhald innviða auk rekstrar. Eins og gjaldtökuákvæði þeirra laga er núna er ekki nægjanlega skýrt hvaða uppbyggingarkostnað er hægt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda.

Jafnframt er í 2. mgr. gert ráð fyrir að heimilt verði að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga og samninga. Ljóst er að leyfisveitingum og gerð samninga fylgir ákveðin umsýsla og vinna af hálfu þjóðgarðsyfirvalda, auk þess sem eftirlit með leyfisskyldri starfsemi kann að vera nauðsynlegt til að tryggja að farið sé að almennum reglum sem um þjóðgarðinn gilda og þeim sérstöku skilyrðum sem kunna að hafa verið sett.

Nýmæli er að finna í 3. mgr. ákvæðisins, en þar segir að sé nauðsynlegt að takmarka fjölda aðila sem stunda tiltekna atvinnutengda starfsemi í Hálendisþjóðgarði sé heimilt að ákveða að fram fari opinbert og hlutlægt val á milli allra hæfra umsækjanda um starfsemina og að fjárhæð endurgjalds, byggðasjónarmið, umhverfissjónarmið eða önnur sjónarmið er styðja við markmið 3. gr. ráði úrslitum við ákvörðun um veitingu samnings. Í 3. mgr. 14. gr. segir að í stjórnunar- og verndaráætlun skuli koma fram almennt mat á því hvort og þá hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs með hliðsjón af ákvæðum 3. gr. Með 3. mgr. 32. gr. frumvarpsins er reynt að tryggja að sé niðurstaðan að takmörkun sé nauðsynleg þurfi málsmeðferð að vera með þeim hætti að val á milli hæfra aðila sé opinbert, hlutlægt og gagnsætt ferli. Þá á ákvæðið að tryggja að þjóðgarðurinn geti látið fjárhæð endurgjalds eða önnur mál-efnaleg sjónarmið, svo sem umhverfissjónarmið eða sjónarmið um styrkingu byggðar, ráða úrslitum við ákvörðun um hvaða aðili fær samning um viðkomandi starfsemi en nauðsynlegt er að taka fram að fjárhæðin kemur ekki til skoðunar fyrr en ljóst er hvaða aðilar uppfylla þær kröfur og þau skilyrði sem sett eru fyrir viðkomandi starfsemi. Það er því ekki fyrr en í lok opinbera auglýsingaferilsins sem fjárhæð kemur til skoðunar.

Skýrt er tekið fram í 4. mgr. að slík gjöld renni til Hálendisþjóðgarðs og þeim skuli ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka þjóðgarðsins og á starfsstöðvum hans sem geta verið utan marka þjóðgarðs. Dæmi um þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir er til að mynda aðgangur að bílastæðum og salerni. Gjöld skulu birt í reglugerð sem ráðherra setur og skulu þau byggjast á áætlunum þjóðgarðsins um tekjur, gjöld og uppbyggingu innviða. Gert er ráð fyrir að um hefðbundin þjónustugjöld sé að ræða sem renni til þjóðgarðsins.

Um 33. gr.

Í 33. gr. frumvarpsins er lagt til að lögin öðlist gildi 1. maí 2021. Frá sama tíma falli úr gildi ákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Reglugerð Vatnajökulsþjóðgarðs og stjórnunar- og verndaráætlun halda hins vegar gildi sínu með stöð í lögum um Hálendisþjóðgarð þar til ný reglugerð fyrir Hálendisþjóðgarð tekur gildi. Í ákvæði til bráðabirgða eru heimildir til að skipa forstjóra Hálendisþjóðgarðs, stjórn hans og umdæmisráð fyrir gildistöku laganna sem þá hefðu það hlutverk að undirbúa stofnun þjóðgarðsins.

Um 34. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um breytingu á lögum um náttúruvernd. Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða eru sett tímamörk á það hvenær Hálendisþjóðgarður skal í síðasta lagi settur á fót með reglugerð.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð haldi gildi sínu þar til ný reglugerð um Hálendisþjóðgarð hefur tekið gildi. Þannig mun Vatnajökulsþjóðgarður verða starfræktur sem slíkur fyrst um sinn, verði frumvarpið að lögum, en renna síðan inn í Hálendisþjóðgarð þegar sá þjóðgarður er formlega friðlýstur með reglugerð.

Í 3. mgr. er ákvæði um að embætti framkvæmdastjóra Vatnajökulsþjóðgarðs skuli lagt niður við gildistöku laganna og í 4. mgr. er ákvæði um heimild til að skipa forstjóra Hálendisþjóðgarðs áður en ákvæði frumvarpsins taka gildi til að vinna að undirbúningi gildistöku laganna.

Í 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða kemur fram að starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs skuli eiga forgangsrétt til starfa hjá Hálendisþjóðgarði. Þar sem sú stofnun er formlega lögð niður og ný stofnun, Hálendisþjóðgarður, samhliða sett á fót, er lagt til að starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs hafi forgangsrétt til starfa hjá hinni nýju stofnun.

Í 6. mgr. er kveðið á um að ákvæði frumvarpsins hafi ekki áhrif á gildi þeirra skipulagsáætlana sveitarfélaganna sem eru í gildi við gildistöku frumvarpsins. Einnig er þjóðgarðsyfirvöldum ætlað, við gerð fyrstu stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins, að taka mið af gildandi skipulagsáætlunum að því marki sem þær samrýmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins.

Að lokum er í 8. mgr. ákvæði sem heimilar stjórn Hálendisþjóðgarðs að veita leyfi fyrir framkvæmdum þó að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn hafi ekki tekið gildi. Ákvæðið er hliðstætt 6. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.

Reykjavík, 28. janúar 2021

Berist til nefndarsviðs Alþingis,

Frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð - Umsögn Reykjavíkurborgar

Reykjavíkurborg hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð (369. mál 151. löggjafarþings 2020-2021). Umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkur barst frumvarpið til umsagnar.

Reykjavíkurborg er fylgjandi stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu og telur það skynsamlega leið til að a vernd einstakra náttúrugræna, landslags og víðerna. Með stofnun þjóðgarðs gefst tækifæri til að samþætta skipulag og stjórnun á hálendinu öllu sem er sameiginleg eign þjóðarinnar. Hlutverki þjóðgarðsins er vel lýst í markmiðum 3. greinar frumvarpsins. Í þeim felast mörg mikilvæg verkefni sem þurfa styrkan grundvöll. Til þess er þjóðgarðsfyrirkomulagið vel fallið. Í ljósi umræðunnar er þó mikilvægt að skýra vel hvers vegna þjóðgarður sé heppilegri valkostur fyrir verndun svæðisins en aðrar leiðir.

Stjórnunarfyrirkomulag þjóðgarðsins

Mál þetta hefur verið lengi í undirbúningi enda stórt og flókið. Að mati Reykjavíkurborgar virðist samráð hafa verið ítarlegt og vandað. Málið er þó umdeilt og sjónarmið eru margvísleg. Mikilvægt er að góð sátt og samstaða náist um málið og er það mat Reykjavíkurborgar að ef vel tekst til þá verði tilkoma Hálendisþjóðgarðs jákvætt skref sem í munu felast mörg tækifæri.

Áskoranir eru þó einnig ýmsar. Það er til að mynda töluverð áskorun að koma á stjórnunarfyrirkomulagi Hálendisþjóðgarðs sem nær á fullnægjandi hátt til allra sjónarmiða sem eiga erindi í stefnumótun og ákvarðanatöku mála er þjóðgarðinn varðar.

Í frumvarpinu er lagt til að fara svipaða leið og gert hefur verið í Vatnajökulspjóðgarði, þ.e. að skipa sérstök umdæmisráð sem fara með málefni er varða tiltekin svæði þjóðgarðsins og þar sem raddir íbúa og félagasamtaka á þeim slóðum eiga sér fulltrúa, og svo eina stjórn þar sem m.a. fulltrúar umdæmisráðanna eiga sæti. Með þessu fyrirkomulagi er tryggt að sveitarfélög sem liggja að hluta innan þjóðgarðs og hafa þar skipulagskyldu, eigi sér fulltrúa sem og landshlutasamtök t.d. í ferðaþjónustu, útivist eða náttúruverndarsamtök. Það er jákvætt að heimafólk eigi ríka aðkomu að stjórn þjóðgarðsins enda hagsmunir þess alla jafna mjög miklir og hefur þetta fyrirkomulag reynst farsælt í Vatnajökulspjóðgarði.

Aðkoma annarra sveitarfélaga (og annarra hagaðila)

Að þessu sögðu hefur Reykjavíkurborg af því nokkrar áhyggjur, og hefur áður vikið að því í umsögnum um málið á fyrri stigum, að það eru fá tækifæri fyrir aðra landsmenn sem lifa eða starfa í aðeins meiri fjarlægð frá mörkum Hálendisþjóðgarðs að hafa áhrif á stjórnun garðsins og ákvarðanir sem þar eru teknar. Ekki er gert ráð fyrir að íbúar eða yfirvöld sveitarfélaga sem eru staðsett utan marka þjóðgarðsins fái aðkomu að stjórn eða umdæmisráðum. Það er þrátt fyrir að mörg mikilvæg samtök sem nota hálendið mikið til ýmissa nota eru með meginstarfsemi sína annars staðar t.d. á höfuðborgarsvæðinu. Til dæmis eru stærstu ferðaþjónustufyrirtækin sem mörg stunda ferðaþjónustu á hálendinu staðsett á höfuðborgarsvæðinu. Sama á við um mörg útivistar- og náttúruverndarsamtök.

Veigamest er þó að mati Reykjavíkurborgar að langstærstur hluti almennings býr og starfar utan þeirra sveitarfélaga sem fá tækifæri til að koma að stjórnun hálendisþjóðgarðs. Þar er um mjög stóran hóp af fólki að ræða sem notar hálendið ekki síður en íbúar þeirra sveitarfélaga sem falla innan marka þjóðgarðsins. Reykjavíkurborg getur ekki annað en velt fyrir sér hvort ekki væri heppilegra ef fulltrúar annarra sveitarfélaga fengju aðkomu að stjórnun garðsins með einhverjum beinum hætti. Skilningur er þó til staðar um að það geti reynst erfitt í framkvæmd miðað við það stjórnarfyrríkomulag sem stefnt er að.

Ef engu verður breytt varðandi fyrríkomulag stjórnar og umdæmisráða Hálendisþjóðgarðsins við vinnslu frumvarpsins vill Reykjavíkurborg hvetja til þess að það verði betur fjallað um í frumvarpi eða greinargerð því fylgjandi að tryggja verði upplýsingaskyldu umdæmisráða og stjórnar Hálendisþjóðgarðs og að við mikilvægar ákvarðanir, t.d. um gerð stjórnunar- og verndaráætlana og almenna stefnumótun, verði ítarlegt og skýrt umsagnarferli þannig að allir aðilar sem vilja fá tækifæri til að veita álit sitt. Ein leið til þess að ávarpa þetta væri að skýra það í 15. gr frumvarpsins að samráð yrði haft við sveitarfélög á landinu öllu. **Jafnframt mætti telja „sveitarfélög“ sérstaklega upp sem þá aðila sem eigi að leita umsagnar hjá þegar stjórnunar- og verndaráætlanir eru auglýstar.**

Valdheimildir

Nokkuð hefur verið rætt um að í frumvarpinu fylgi margar heimildir fyrir stjórnendur þjóðgarðsins og/eða ráðherra með gerð reglugerða, sem leiði til takmörkunar eða banns á ýmsum þáttum t.d. aðgengi, umferð, athöfnum og nýtingu innan þjóðgarðsmarka. Þörfin fyrir slíkar heimildir er vitanlega til staðar t.d. ef stefnir í ófni varðandi spjöll á viðkvæmri náttúru og bregðast þarf við hratt. Hins vegar má velta fyrir sér hvort sumar reglurnar sem áætlað er að setja í reglugerð væri skynsamlegra að útfæra í stjórnunar- og verndaráætlunum.

Til dæmis er fjallað um í 18. grein um dvöl, umgengni og umferð í Hálendisþjóðgarði að reglur um umferð loftfara verði útfærð í stjórnunar- og verndaráætlunum. Hvers vegna er það sérstaklega haft þannig meðan reglur um aðra umferð t.d. ökutækja verða skilgreindar í reglugerðum? Þarna er ákveðið ósamræmi og ef til vill má beita stjórnunar- og verndaráætlunum í meira mæli fyrir svona reglusetningar.

Einnig mætti koma fram í frumvarpinu að beinar heimildir stjórnenda þjóðgarðsins til ýmissa takmarkana/banns ættu almennt að vera til umfjöllunar í stjórnunar- og verndaráætlunum. Þannig má betur tryggja lýðræðislega umfjöllun um þau tilfelli er þetta varðar, sem sannarlega í einhverjum tilfellum geta verið umdeild mál þar sem skoðanir eru mjög skiptar um nauðsyn og umfang takmarkana eða banns. Í 14. grein um stjórnunar- og verndaráætlanir er fjallað aðeins um að takmarkanir eigi að vera til umfjöllunar í þeim, en það mætti tengja það betur saman við aðrar greinar þar sem greint er frá heimildum til takmarkana og banns t.d. ákvæði 18. greinar um dvöl, umgengni og umferð, 21. greinar um leyfisveitingar, 25. greinar um eftirlit, 28. greinar um stöðvun athafna og framkvæmda og 31. greinar um reglugerðir fyrir Hálendisþjóðgarð.

Mjög jákvætt er að mati Reykjavíkurborgar að fjallað sé um hefðbundna landnýtingu og hún leyfð innan þjóðgarðsins því stór hluti landsmanna reiðir sig á þetta svæði og þær hefðbundnu nytjar sem þar hafa verið stundaðar og þær hafa margar menningarlegt mikilvægi. Hins vegar er ekki síður jákvætt að gerð sé sú krafa að þessi hefðbundna landnýting sem leyfð verði í þjóðgarðinum þurfi að vera sjálfbær því sannarlega er víða um viðkvæmt landsvæði og lífríki að ræða. Tryggja þarf að hægt verði að uppfylla þetta skilyrði í gegnum það regluverk sem önnur löggjöf um t.d. veiði, búfjárbætur og

aðra landnýtingu felur í sér og grundvallaratriði er að upplýsingar séu til staðar t.d. um ástand lands og nytjastofna þannig að rökstyðja megi leyfisveitingar eða takmarkanir þessu tengt.

Niðurlag

Reykjavíkurborg **styður** meginmarkmið um stofnun Hálandisþjóðgarðs og gerir ekki frekari athugasemdir við frumvarpið að svo stöddu. Óskað er eftir að tillit verði tekið til þeirra athugasemda sem fram koma í umsögn þessara, sér í lagi varðandi umsagnarrétt sveitarfélaga alls staðar á landinu. Fulltrúar Reykjavíkurborgar óska jafnframt eftir að fá að koma fyrir umhverfis- og samgöngunefnd og gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögn þessari.

f.h. Reykjavíkurborgar,

Dagur B. Eggertsson, borgarstjóri
Glóey Helgudóttir Finnsdóttir, skrifstofustjóri skrifstofu sviðsstjóra
Þórólfur Jónsson, deildarstjóri náttúru og garða
Snorri Sigurðsson, verkefnastjóri á deild náttúru og garða