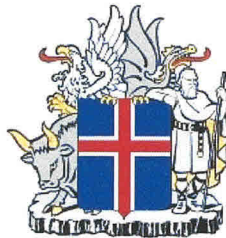


# Stefna

um samþykki fyrir nýtingu  
lands og landsréttinda í Þjóðlendum



FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

## Ávarp forsætisráðherra.

Í nútímanum eiga allar okkar ákvarðanir að taka mið af framtíðinni og hagsmunum komandi kynslóða. Við ákvarðanatöku þurfum við að hafa að leiðarljósi verndun íslenskrar náttúru og umhverfis. Farsæl samfélagsþróun byggist á þeirri forsendu að við náum að tryggja hið mikilvæga jafnvægi umhverfis, samfélags og efnahags.

Heildstæð stefna sem miðar að því að tryggja verndun lífríkis, landslags og jarðmyndana, þar sem vistfræðileg gildi eru undirstaðan í samspili verndunar og nýtingar er þar nauðsynlegt verkfæri.

Á Íslandi er uppi sú einstaka staða að þjóðlendum þekja nánast allt miðhálandi landsins og eru þar með í umsjón íslenska ríkisins í samstarfi við sveitarfélög landsins. Því fylgir mikil ábyrgð og áskorun um að skila þessum einstöku óbyggðum til komandi kynslóða svo þær fái notið þessara ósnortnu víðerna. Þá er einnig mikilvægt að allar ákvarðanir sem teknar eru um uppbyggingu eða nýtingu á þessum svæðum séu teknar með gagnsæjum hætti og jafnræði sé tryggt. Það er trú mín að sú stefnumótun sem hér er í fyrsta sinn sett fram verði til þess að við sjáum til þess að staðinn verði vörður um óbyggðir, öræfi og jökla landsins, að náttúran líði ekki fyrir ágang og að tryggt verði að öll uppbygging taki mið af sjónarmiðum um náttúruvernd og sjálfbæra þróun.



Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra.

Efnisyfirlit	
Ávarp forsætisráðherra.....	1
Inngangur .....	3
Forsendur .....	4
Tilgangur og leiðarljós.....	7
Markmið, sjónarmið og einstök tilvik.....	9
Víðerni .....	10
Markmið .....	10
Sjónarmið við ákvarðanatöku.....	10
Tilvik.....	10
Mannvirki.....	12
Markmið .....	12
Sjónarmið við ákvarðanatöku.....	12
Tilvik.....	13
Samgöngur .....	15
Markmið .....	15
Sjónarmið við ákvarðanatöku.....	15
Tilvik.....	15
Útivist.....	17
Markmið .....	17
Sjónarmið við ákvarðanatöku.....	17
Tilvik.....	17
Gildistaka og endurskoðun stefnunnar.....	18
I. viðauki. Yfirlitskort yfir þjóðlendur. ....	19
II. viðauki. Viðmið um mat á verndargildi náttúrunnar.....	20
III. viðauki. Ósnortin víðerni. ....	22
IV. Viðauki. Uppbyggingarflokkar ferðaþjónustustaða.....	23

## Inngangur

Hinn 1. júlí 1998 tóku gildi lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 (hér eftir nefnd lögin eða þjóðlendulögin). Í lögunum er fjallað um hvernig fara skuli með þjóðlendur, þ.m.t. leyfisveitingar vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þeirra. Forsætisráðherra fer með þau verkefni sem almennt fellur í hlut landeigenda að fjalla um og sinnir jafnframt öðrum stjórnsýsluskyldum, lögum samkvæmt. Sveitarstjórnnum er jafnframt ætlað hlutverk við ráðstöfun lands og landsréttinda innan þjóðlendna.

Í 1. mgr. 3. gr. kemur fram sú meginregla að enginn megi hafa afnot af þjóðlendu fyrir sjálfan sig. Til slíkra afnota telst meðal annars að reisa mannvirki, hvers konar jarðrask sem og nýting hlunninda, vatns- og jarðhitaréttinda. Öll slík afnot eru leyfisskyld eins og nánar er mælt fyrir um í lögunum. Þetta er þó með þeirri undantekningu að þeir sem hafa nýtt land innan þjóðlendu sem afrétt fyrir búfénað eða haft þar önnur hefðbundin not sem afréttareign fylgja halda þeim rétti, sbr. 5. gr. laganna.

Leyfisveitingarhlutverkinu innan þjóðlendna er skipt á milli ráðherra annars vegar og sveitarstjórna hins vegar, sbr. 2. og 3. mgr. 3. gr. laganna. Nýting vindorku, vatns- og jarðhitaréttinda, námuvinnsla og önnur jarðefnanýting innan þjóðlendna ásamt nauðsynlegum afnotum af landi til hagnýtingar þessara réttinda er háð leyfi ráðherra. Skv. 4. mgr. 3. gr. er ráðherra jafnframt heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu ofangreindra réttinda. Að öðru leyti þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu. Hér fellur undir öll önnur nýting en ráðherra er falið að veita leyfi fyrir. Sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs gera lögin þó ráð fyrir að samþykki forsætisráðherra þurfi einnig fyrir nýtingunni, sbr. 2. másl. 3. mgr. 3. gr. laganna. Sveitarstjórn er með sama hætti og ráðherra heimilt að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar að fengnu samþykki forsætisráðherra.

Á landinu í heild hafa 217 landsvæði verið úrskurðuð eða dæmd sem þjóðlendur. Er það 44% lands sem óbyggðanefnd hefur lokið meðferð á og þar af 86% af miðhálandinu eins og það var skilgreint í svæðisskipulagi miðhálandisins. Annað land er eignarland sem að hluta er í eigu ríkisins sem landeiganda í hefðbundnum eignarréttarlegum skilningi (um 450 jarðir) en fellur utan gildissviðs stefnunnar. Sjá yfirlitskort yfir þjóðlendur í I. viðauka.

## Forsendur

Í stefnu þessari er ætlunin að setja fram þau sjónarmið sem forsætisráðuneytið leggur til grundvallar við ákvörðun um samþykki fyrir nýtingu lands og landsréttinda innan þjóðlendu sem sveitarfélög hyggjast veita leyfi fyrir. Með því skapast fyrirsjáanleiki fyrir annars vegar sveitarfélög og hins vegar þá sem áhuga hafa á uppbyggingu innan þjóðlendna. Mikilvægt er að þessir aðilar viti að hverju þeir ganga í samskiptum við ráðuneytið þegar kemur að því að ákveða hvaða nýting lands og landsréttinda sé heimiluð innan þjóðlendna. Einnig miðar slík stefna að því að skapa festu í stjórnsýsluframkvæmd ráðuneytisins og tryggja jafnræði í ákvarðanatöku frá einu tilviki til annars.

Stefnunni er ætlað að setja viðmið um það með hvaða hætti ráðuneytið leggur mat á og tekur ákvörðun um að samþykkja fyrirætlanir um nýtingu lands og landsréttinda eins og þær birtast í skipulagsáætlunum og fyrirhugaðri leyfisveitingu sveitarfélaga. Framkvæðið liggur því hjá sveitarfélögunum en í hlut ráðuneytisins kemur að leggja mat á tillögur um nýtingu lands og landsréttinda á síðari stigum. Því er mikilvægt að sveitarfélögum og hugsanlegum framkvæmdaraðilum sé ljóst að hverju þeir ganga.

Ýmis stjórnvöld hafa þegar lagt í mikla vinnu við stefnumörkun af ýmsu tagi sem lýtur að nýtingu, stjórnun og verndun náttúru. Ekki er ætlunin að móta sjálfstæða stefnu óháð annarri stefnumótun á þessu sviði, heldur taka mið af þeirri stefnumörkun sem fyrir liggur eins og kostur er og byggja á henni. Þannig er leitast við að dýpka þau stef og sjónarmið sem þar er að finna eins og þurfa þykir, í þeim tilgangi að fyrir liggi heildstæð stefna um það hvernig forsætisráðuneytið beiti samþykktarhlutverki sínu samkvæmt þjóðlendulögunum eins og fyrr segir.

Við mótun stefnunnar er einkum tekið tillit til eftirfarandi stefnumótunar sem í gildi er og snert getur fyrirætlun um nýtingu lands og landsréttinda innan þjóðlendna:

- Landskipulagsstefna 2015-2026 sem samþykkt var á Alþingi 16. mars 2016.
- Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs frá júlí 2013 (og drög að áætlun frá febrúar 2018).
- Þingsályktun um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018-2029, nr. 27/148, sem samþykkt var á Alþingi 11. júní 2018.

Jafnframt liggur fyrir í drögum eigendastefna ríkisins fyrir eignarlönd í eigu ríkisins sem litið var til við stefnumótun þessa.

Í löggjöf á sviði umhverfisréttar er víða að finna markmiðssetningu á sviði umhverfisverndar og nýtingar sem litið er til við mótun stefnunnar. Skal þar sérstaklega getið eftirfarandi laga á sviði umhverfisréttar:

- Lög um landgræðslu, nr. 155/2018.
- Lög um skógrækt, nr. 3/1955.
- Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004.
- Lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, nr. 85/2005.
- Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011.
- Lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, nr. 20/2016.
- Lög um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006.
- Lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.
- Lög um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.
- Lög um vernd Breiðafjarðar, nr. 54/1995.
- Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður- Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004.
- Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013.
- Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994.

Í inngangi kemur fram að þeir sem hafa nýtt land innan þjóðlendu sem afrétt fyrir búfénað eða haft þar önnur hefðbundin not sem afréttareign fylgja halda þeim rétti. Falla þar undir afréttarskálar á hálendinu. Umráð slíkra skála eru ekki háð leyfi sveitarfélaga og þar með ekki samþykki ráðuneytisins. Eiga afréttarhafar rétt á að stofnaðar séu lóðir undir slíka skála og að gert sé samkomulag, svo kallað grunnsamkomulag, sem felur í sér staðfestingu á eignarráðum yfir viðkomandi afréttarskála. Nýting slíkra skála er fyrir utan þá stefnumörkun sem hér er að finna.

Þá tekur stefnan ekki heldur til þess með hvaða hætti ráðuneytið beitir leyfisveitingarhlutverki sínu þegar það tekur ákvörðun um að heimila nýtingu vatns, jarðhita, vindorku, námuvinnslu og aðra jarðefnavinnslu.

Einnig skal þess getið að ekki er í stefnu þessari fjallað um heimildir sveitarfélaga til gjaldtöku vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendna sem þau heimila heldur einvörðungu vísað til þess meginsjónarmiðs að gjald fyrir nýtinguna sé hæfilegt og taki mið af markaðsverði, en að öðru leyti er það lagt í hendur sveitarfélaga að leggja mat á hvað teljist hæfilegt endurgjald fyrir þá nýtingu sem ætlunin er að heimila hverju sinni. Þá er ekki í stefnunni tekin afstaða til ráðstöfunar sveitarfélaga eða ríkisins á tekjum sem falla til innan þjóðlendna.

Að lokum er gerður sá fyrirvari að þar sem þessari stefnu sleppir skuli litið til annarrar stefnumótunar sem liggur fyrir á þessu sviði og þeirrar markmiðssetningar sem finna má í löggjöf á sviði umhverfisréttar og varðar með einum eða öðrum hætti stjórnun, nýtingu og verndun náttúru.

## Tilgangur og leiðarljós

Tilgangur stefnunnar er að fyrir liggi skýrar leiðbeiningar um það hvernig forsætisráðuneytið rækir samþykktarhlutverk sitt þegar fyrir liggur fyrirætlan sveitarfélags um að heimila nýtingu lands og landsréttinda innan þjóðlendu á grundvelli heimildar í 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga.

Eftirfarandi grundvallarsjónarmið skulu vera leiðarljós við beitingu ráðuneytisins á samþykktarhlutverki sínu:

- Ráðstöfun lands og landsréttinda taki mið af sjálfbærri þróun, varúðarsjónarmiðum og öðrum umhverfissjónarmiðum, sem og að dregið sé eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda.<sup>1</sup>
- Ráðstöfun lands og landsréttinda sé í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir á hverjum tíma og friðlýsingarskilmála á friðlýstum svæðum.<sup>2</sup>
- Ráðstöfun lands og landsréttinda sé í samræmi við niðurstöður um mat á umhverfisáhrifum þar sem það á við og niðurstöður könnunar á þolmörkum viðkvæmra svæða.<sup>3</sup>
- Mannvirki sem ætlunin er að heimila séu innan skilgreindra lóða.<sup>4</sup>
- Við alla meðferð þjóðlendna sé lögð áhersla á faglega, skilvirka og hagkvæma umsýslu.
- Almannahagsmunir ráði umfram hagsmuni fátta, ef þetta tvennt stangast á.
- Gætt sé jafnræðis, hlutlægni, gagnsæis, góðra stjórnsýsluhátta og samkeppnissjónarmiða við ráðstöfun lands og landsréttinda.<sup>5</sup>
- Við úthlutun lands og landsréttinda sé að meginstefnu til tekið hagkvæmasta tilboði sem berst eftir opinbera auglýsingu.<sup>6</sup>
- Tryggja skal að leyfi sveitarstjórnar innihaldi lágmarksákvæði um atriði sem lúta að forsendum, framvindu og lokum nýtingarinnar.
- Leigutími sé ekki lengri en nauðsyn krefur vegna fyrirhugaðrar nýtingar eða eðlis hennar.

---

<sup>1</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016). Lög um umhverfismat áætlna, nr. 105/2006

<sup>2</sup> Skipulagslög, nr. 123/2010. Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013.

<sup>3</sup> Lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

<sup>4</sup> Lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.

<sup>5</sup> Meginreglur stjórnsýslu- og samkeppnisréttar.

<sup>6</sup> Meginreglur stjórnsýslu- og samkeppnisréttar.



- Gjald fyrir nýtingu lands og landsréttinda sem sveitarfélög veita leyfi fyrir sé hæfilegt og taki mið af markaðsverði fyrir sambærileg gæði eins og kostur er hverju sinni.<sup>7</sup>
- Tekið sé mið af stefnu og áætlunum ríkisins á landsvísu eins og við á hverju sinni, einkum landsskipulagsstefnu, áætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru- og menningarsögulegum minjum, náttúruverndaráætlun, náttúruminjaskrá, áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, samgönguáætlun og fjarskiptaáætlun.
- Samræmis sé gætt við ráðstöfun sambærilegra réttinda hjá öðrum stofnunum ríkisins.
- Leitað sé umsagnar fagstofnana eftir atvikum þar sem það á við áður en veitt er samþykki. Þar koma einkum til álita Orkustofnun, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Landgræðsla ríkisins og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga.

---

<sup>7</sup> Meginreglur samkeppnisréttar.

## Markmið, sjónarmið og einstök tilvik

Ákvarðanir forsætisráðuneytisins um samþykki vegna ráðstöfunar sveitarfélaga á landi og landsréttindum innan þjóðlendna skulu byggja á eftirfarandi markmiðum og sjónarmiðum, sem skipt er niður í fjóra aðalkafla: víðerni, mannvirki, samgöngur og útivist. Tekur skiptingin að nokkru leyti mið af kaflaskiptingu í landskipulagsstefnu þar sem fjallað er um skipulag á miðhálandi, en langflestar þjóðlendir eru á miðhálandinu og á heiðarlöndum. Þá tekur flokkunin einnig tillit til eðlis þeirra tilvika þar sem helst reynir á samþykktarhlutverk forsætisráðuneytisins, þ.e. uppbyggingar mannvirkja og samgangna vegna aukinnar ferðaþjónustu og útivistar að öðru leyti. Reynir þar á sjónarmið um vernd víðerna og hvernig haga beri landnýtingu innan þjóðlendna sem eru að mestu óbyggð eða lítið röskuð svæði.

Einstakir kaflar eru byggðir þannig upp að í fyrsta lagi eru sett fram þau markmið sem fyrirhuguð nýting lands og landsréttinda skal samræmast. Í öðru lagi eru sett fram sjónarmið eða mælikvarðar sem máta skal hina fyrirhuguðu nýtingu við þegar til skoðunar er hvort samþykkja eigi með eða án skilyrða nýtingu lands og landsréttinda. Loks eru leitast við að tilgreina einstök tilvik í dæmaskyni til að veita eins góða leiðsögn og hægt er þegar reynir á fyrirnefnd markmið, sjónarmið og mælikvarða.

Mikilvægt er að gera þann fyrirvara að þessi umfjöllun er ekki tæmandi enda getur reynt á samþykktarhlutverk ráðuneytisins í tilvikum sem ekki er unnt að sjá fyrir í stefnumótun sem þessari. Þó má segja að markmið og sjónarmið séu höfð það víðtæk að búast megi við að ekki komi upp tilvik þar sem enga hjálp sé að finna í þeirri stefnumótun sem hér kemur fram.

Loks má gera ráð fyrir að eftir því sem meira reyni á samþykktarhlutverk ráðuneytisins með auknum áhuga sveitarfélaga á að leyfa nýtingu lands og landsréttinda, verði tilefni til að endurskoða stefnuna og gera hana enn skýrari og nákvæmari.

## Víðerni

Þjóðlendur eru að mestu óbyggð víðerni sem eiga fáa sína líka á heimsvísu. Mikilvægt er að samspil verndunar þessara svæða og landnýtingar byggist á skýrri stefnu og við mótun hennar sé litið til verndarheilda og verðmætis víðerna, þannig að ljóst sé hvar landnýtingu sleppi og varðveisla víðerna tekur við.

## Markmið

- Standa vörð um óbyggð víðerni í Þjóðlendum.<sup>8</sup>
- Vernda náttúru, lífríki, vatnafar, jarðmyndanir og landslag og koma í veg fyrir röskun þess eins og kostur er.<sup>9</sup>
- Styrkja náttúruleg vistkerfi og virkni þeirra og leyfa vistkerfi og landi að þróast eftir eigin lögmálum.<sup>10</sup>
- Virða náttúruleg ferli og stuðla að líflæðilegum og jarðfræðilegum fjölbreytileika.<sup>11</sup>
- Stöðva jarðvegseyðingu og endurheimta eins og kostur er víðerni og náttúrugæði.<sup>12</sup>

## Sjónarmið við ákvarðanatöku

- Líta til verndarheilda þar sem landnýting er fyrirhuguð og að ekki sé raskað stórum samfelldum víðernum í óbyggðum.<sup>13</sup>
- Byggja inngríp í náttúruna á vistkerfisnálgun og tryggja að vistfræðilegu þoli einstakra svæða sé ekki stefnt í hættu.<sup>14</sup>
- Að öðru leyti sé litið til viðmiða um mat á verndargildi náttúrunnar, sjá II. viðauka.<sup>15</sup>

## Tilvik

- Á svæðum sem flokkast sem óbyggð víðerni skal ekki leyfa umfangsmikla uppbyggingu til útivistar og fcrðamennsku. Sjá til viðmiðunar kort í III. viðauka.<sup>16</sup>
- Ekki skal raska eftirtöldum vistkerfum og jarðmyndunum sem njóta sérstakrar verndar:
  - Votlendi.

<sup>8</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016). Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013.

<sup>9</sup> Drög að stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs (2018).

<sup>10</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016). Drög að stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs (2018). Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013.

<sup>11</sup> Drög að stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs (2018). Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013.

<sup>12</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>13</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>14</sup> Drög að stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs (2018). Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>15</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>16</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

- Stöðuvötn.
- Tjarnir.
- Sjávarfitjar.
- Leirur.
- Sérstæðir eða vistfræðilega mikilvægir birkiskógar og leifar þeirra.
- Eldvörp.
- Eldhraun.
- Gervigígar.
- Hraunhellar.
- Fossar og nánasta umhverfi þeirra.
- Hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki þeirra.
- Virkar ummyndanir og útfellingar, þar á meðal hrúður og hrúðurbreiður.<sup>17</sup>
- Öll mannvirkjagerð og lagning vega, slóða eða annarra leiða skal vera í það mikilli fjarlægð frá ofangreindum vistkerfum og jarðmyndunum að ekki rýri verndargildi þeirra.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013.

<sup>18</sup> Þingsályktun um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018-2029, nr. 27/148.

## Mannvirki

Með aukinni ferðapjónustu og útivist, hefur áhugi sveitarfélaga á uppbyggingu mannvirkja aukist, einkum á gistiaðstöðu af ýmsu tagi og afþreyingu. Mikilvægt er að gætt sé samræmis í slíkri uppbyggingu, sérstaklega þegar kemur að uppbyggingu á miðhálandinu.

### Markmið

- Bera virðingu fyrir náttúrulegu landslagi.<sup>19</sup>
- Við uppbyggingu sé þess gætt að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst.<sup>20</sup>
- Mannvirki falli sem best að umhverfi.<sup>21</sup>
- Mannvirki rýri sem minnst víðerni, náttúrugæði hálandisins og önnur sérkenni.<sup>22</sup>
- Mannvirkjagerð valdi ekki gróður- eða jarðvegseyðingu eða hamli náttúrulegri gróðurframvindu á illa förnunlandi.

### Sjónarmið við ákvarðanatöku

- Á miðhálandinu sé uppbygging ferðamannaáðstöðu takmörkuð við mannvirki sem byggð séu utan skilgreindra víðerna, á jaðri miðhálandisins og meginleiðum. Það gildir sérstaklega um uppbyggingu umfangsmeiri mannvirkja og þjónustu. Þar sem slíkt er ekki mögulegt sé þess gætt að þau valdi sem minnstu raski og sjónmengun og feli þá einvörðungu í sér takmarkaða mannvirkjagerð, svo sem skála, vegslóða og göngu- og reiðleiðir.<sup>23</sup>
- Framkvæmdir á þjóðlendum séu afturkræfar í anda sjálfbærrar þróunar, þ.e. að verði innviðir fjarlægðir beri staðurinn ekki varanleg merki þeirra að tilteknum tíma liðnum.<sup>24</sup>
- Staðsetning mannvirkja og innviða vegna þjónustu sem ætlunin er að bjóða upp á, svo sem bílastæða og þjónustuhúsa, sé ákveðin út frá eðli viðkomandi staðar og

---

<sup>19</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>20</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>21</sup> Drög að stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs (2018). Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>22</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>23</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>24</sup> Þingsályktun um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018-2029, nr. 27/148.



þjónustutengdir innviðir séu í nægilegri fjarlægð frá þungamiðju aðdráttarafls staðar þannig að þeir dragi ekki úr gildi hans.<sup>25</sup>

- Sérstök aðgát sé viðhöfð á viðkvæmum svæðum og víðernum þannig að mannvirki og aðrir innviðir hafi ekki neikvæð áhrif á upplifun ferðamanna. Skulu framkvæmdir á viðkvæmum svæðum með aðdráttarafl byggðar á þolmarkarannsóknnum og mat lagt á áhrif framkvæmda á víðerni og hve mikil rýrnun, eða eftir atvikum endurheimt, verður á víðernum.<sup>26</sup>
- Mannvirki séu vel hönnuð, falli vel að landslagi, minjum, gildi staðar og staðaranda og styðji við upplifun gesta, en þess jafnframt gætt að náttúra, minjar og heildarsvipmót lands sé varið eftir fremsta megni. Góð ending og lítil viðhaldsþörf einkenni slík mannvirki og við efnisval sé það haft í huga að innviðir séu endingargóðir og sem mest afturkræfir.<sup>27</sup>
- Leitast sé við að nýta efnivið til innviðauppbýggingar úr nærumhverfi viðkomandi staðar og efni í göngustíga hæfi næsta umhverfi sem þeir liggja um.<sup>28</sup>

#### Tilvik

- Þegar mannvirkjagerð mun óhjákvæmilega valda gróður- eða jarðvegseyðingu eða hamla náttúrulegri gróðurframvindu skal gripið til mótvægisáðgerða í þeim tilgangi að styrkja gróður a.m.k. til samræmis við þann jarðveg eða gróður sem tapast vegna framkvæmdanna.<sup>29</sup>
- Á svæðum sem flokkast sem óbyggð víðerni, sjá kort í III. viðauka, skal ekki leyfa umfangsmikla uppbyggingu mannvirkja, heldur einvörðungu skála, enda sé viðkomandi svæði ekki flokkað sem jaðar- eða hálendismiðstöð, skálasvæði eða fjallasel. Sjá til viðmiðunar kort í viðauka IV.<sup>30</sup>
- Í jaðarmiðstöðvum má bjóða upp á alhliða þjónustu við ferðamenn allan ársins hring og gistingu á hótelum, gistiheimilum eða í gistiskálum, auk tjaldsvæða.<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> Þingsályktun um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018-2029, nr. 27/148.

<sup>26</sup> Þingsályktun um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018-2029, nr. 27/148. Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>27</sup> Þingsályktun um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018-2029, nr. 27/148.

<sup>28</sup> Þingsályktun um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018-2029, nr. 27/148.

<sup>29</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>30</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>31</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

- Í hálendismiðstöðvum má bjóða upp á gistingu í gistiskálum og á tjaldsvæðum ásamt takmörkuðum verslunar- og veitingarekstri. Mögulegt er að bjóða upp á hótél- og gistiheimilagistingu enda sé slík gisting aðeins hluti gistiframboðs á viðkomandi stað og falli að öllu leyti að kröfum um óbyggðaupplifun. Gera má ráð fyrir samfelldri ferðaþjónustu yfir sumarið og jafnframt möguleika á einhverri starfrækslu yfir vetrartímann.<sup>32</sup>
- Á skálasvæðum má bjóða upp á gistingu í gistiskálum og á tjaldsvæðum. Gera má ráð fyrir ferðaþjónustu yfir sumarið og jafnframt möguleika á takmarkaðri starfrækslu yfir vetrartímann.<sup>33</sup>
- Í fjallaselum má bjóða upp á gistingu í gistiskálum og á tjaldsvæðum. Skulu fjallaskálar að jafnaði standa stakir, en eftir atvikum getur einnig verið hesthús eða önnur smærri fylgihús.<sup>34</sup>
- Við ákvörðun um staðsetningu nýrra fjallaselja skal tekið mið af því að fjarlægð milli jaðar- og hálendismiðstöðva, skálasvæða og fjallaselja sé jafnan hæfileg dagleið fyrir göngufólk.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>33</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>34</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>35</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

## Samgöngur

Með auknum ferðamannastraumi, útivist almennt og áhuga á mannvirkjagerð innan þjóðlendna þarf að huga að því hvaða stefnu eigi að taka í samgöngum innan þjóðlendna með það fyrir augum að tryggja aðgengi almennings og ferðamanna að einstökum svæðum innan þjóðlendna en einnig að vernda svæði með takmörkun á umferð og taka afstöðu til þess hvers eðlis sú umferð er sem leyfð er á hverju landsvæði.

## Markmið

- Vegaframkvæmdum sé haldið í lágmarki og möskvar vegakerfisins séu sem stærstir.<sup>36</sup>
- Vegakerfi á hálendinu verði ekki umfangsmeira en nú er.
- Við uppbyggingu samgangna sé þess gætt að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna umferðar.<sup>37</sup>
- Umferðarálagi sé dreift og fjölbreytni ferðamáta og umferðaröryggi tryggð.

## Sjónarmið við ákvarðanatöku

- Vegaframkvæmdir valdi ekki gróður- eða jarðvegseyðingu eða hamli náttúrulegri gróðurframvindu á illa fögnu landi, nema því aðeins að slíkt sé nauðsynlegt og að svæði verði endurheimt í kjölfar raskisins.<sup>38</sup>
- Ákvörðun um uppbyggingu vega, hönnun þeirra og annarra ferðamannaleiða taki mið af náttúruvernd, sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna, verndar viðkvæmra svæða og búsvæða fugla og villtra dýra.<sup>39</sup>
- Gönguleiðir, reiðleiðir og reiðhjólaleiðir séu eftir því sem kostur er aðskildar frá meginvegakerfi.<sup>40</sup>

## Tilvik

- Á svæðum sem flokkast sem ósnortin víðerni skal ekki leyfa umfangsmikla uppbyggingu vegasamgangna, heldur eingöngu vegslóða ásamt göngu- og reiðleiðum. Sjá til viðmiðunar kort í III. viðauka.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>37</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>38</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>39</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>40</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>41</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).



- Einvörðungu skal byggja upp sem góða sumarvegi þá stofnvegi sem fyrir eru á hálendinu.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

## Útivist

Mikilvægt er að stuðla að fjölbreytileika útivistar innan þjóðlendna og gæta að því að ólíkur ferðamáti geti þrífist í sátt við náttúruna. Því er mikilvægt við alla uppbyggingu innan þjóðlendna að huga að markmiðum og sjónarmiðum varðandi útivist almennt.

### Markmið

- Tryggja friðsæla óbyggðaupplifun.<sup>43</sup>
- Tryggja aðgengi almennings að náttúru landsins til fjölbreyttrar útivistar í sátt við náttúruna.<sup>44</sup>
- Aðgengi almennings að miðhálandinu og útivist valdi ekki skaða á náttúrunni.<sup>45</sup>
- Leita skal jafnvægis varðandi aðgengi mismunandi ferðamáta að áhugaverðum stöðum.

### Sjónarmið við ákvarðanatöku

- Mannvirki fyrir ferðafólk séu látlaus og að þau dreifist þannig að álag á náttúru sé í samræmi við þol hennar.<sup>46</sup>
- Til að viðhalda óbyggðakýrrð sé umferð vélknúinna ökutækja á landi eða í lofti á skilgreindum kyrrlátum svæðum sem ætluð eru til útivistar takmörkuð.<sup>47</sup>
- Ferðafólki á vélknúnum farartækjum á landi og í lofti sé veittur aðgangur að fjölbreyttum svæðum til útivistar.<sup>48</sup>

### Tilvik

- Á svæðum sem flokkast sem ósnortin víðerni, sjá kort í III. viðauka, skal ekki leyfa umfangsmikla uppbyggingu til útivistar.<sup>49</sup>
- Sjónarmið um aðgengi fyrir alla skulu höfð til hliðsjónar við uppbyggingu.<sup>50</sup>
- Þar sem þjóðlendir eru sameign þjóðarinnar skal gætt að því að enginn einn geti helgað sér svæði innan þjóðlendu.

---

<sup>43</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>44</sup> Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013.

<sup>45</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>46</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>47</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>48</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>49</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

<sup>50</sup> Þingsályktun um stefnumarkandi landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum 2018-2029, nr. 27/148.

## Gildistaka og endurskoðun stefnunnar

Stefna þessi öðlast gildi þegar forsætisráðherra hefur samþykkt hana og hún verið birt á vef forsætisráðuneytisins. Stefnan skal endurskoðuð þegar tilefni er til, svo sem við lagabreytingar eða ef breyting verður á útfærslu markmiða eða sjónarmiða við beitingu á samþykktarhlutverki ráðuneytisins vegna leyfisveitinga sveitarfélaga, þó eigi síðar en þegar fimm ár eru liðin frá gildistöku hennar.



## II. viðauki. Viðmið um mat á verndargildi náttúrunnar.<sup>51</sup>

Við mat á verndargildi náttúru skal tekið tillit til:

- fágætra, fjölbreyttra, samfelldra, heildstæðra og óraskaðra náttúruminja,
- sjaldgæfra tegunda, tegunda í útrýmingarhættu og sérlega tegundaríkra svæða,
- viðhalds sterkra stofna og viðhalds náttúrulegra þróunarferla,
- svæða sem eru viðkvæm fyrir röskun,
- alþjóðlegs náttúruverndargildis svæða og hvort Íslendingar beri sérstaka alþjóðlega ábyrgð með tilliti til þeirra alþjóðlegu samninga sem þeir eru aðilar að,
- vísindalegs, félagslegs, efnahagslegs og menningarlegs gildis svæða,
- einkenna svæða með tilliti til náttúrufars viðkomandi landshluta,
- sjónræns gildis svæða.

Enn fremur er höfð hliðsjón af:

- valista plantna og fugla, þar með talinni þeirri endurskoðun á valista plantna sem lögð er til í tillögum að náttúruverndaráætlun 2009-2013,
- reglugerð nr. 583/2000, um útlendar plöntutegundir,
- X. kafla náttúruverndarlaga nr. 60/2013,
- eftirtöldum jarðmyndunum og vistkerfum sem njóta sérstakrar verndar og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er:
  - eldvörp, gervigígar og eldhraun,
  - stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m<sup>2</sup> að stærð eða stærri,
  - mýrar og flóar, 3 hektarar að stærð eða stærri,
  - fossar,
  - hverir og aðrar heitar uppsprettur, svo og hrúður og hrúðurbreiður, 100 m<sup>2</sup> að stærð eða stærri,
  - sjávarfitjar og leirur,
- ákvæðum 1.–4. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 sem fjalla um markmið laganna, verndarmarkmið og gildissvið,
- aðferðum og viðmiðum Náttúrufræðistofnunar Íslands varðandi þætti sem líta skal til við val á minjum á náttúruminjaskrá, sbr. VI. kafla náttúruverndarlaga nr. 60/2013,

---

<sup>51</sup> Drög að stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs (2018).

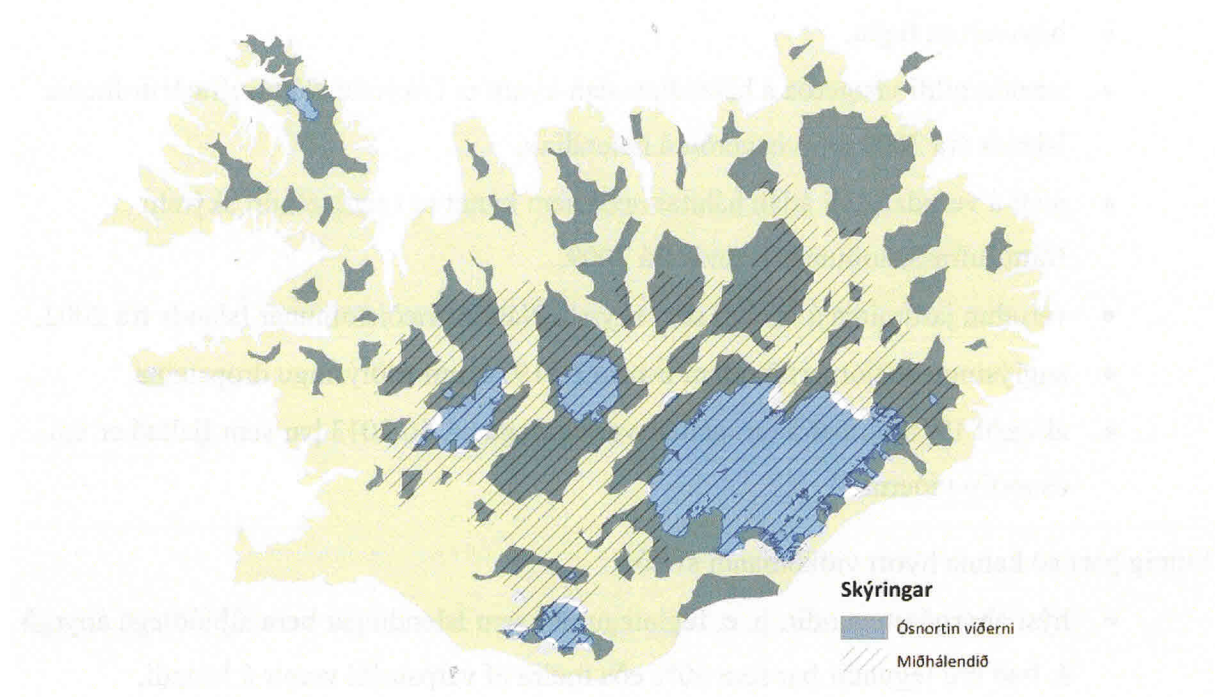
- náttúruverndargildi á virkjunarsvæðum norðan jökla sem kynnt er í skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands frá 2000,
- náttúruverndargildi svæða í verndarflokki rammaáætlunar,
- búsvæðum fugla,
- verndargildi vistgerða á hálendinu sem kynnt er í skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands frá 2009 um vistgerðir á hálendinu,
- mati á verndargildi átján háhitasvæða sem kynnt er í samnefndri skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands frá 2009,
- verndun jarðminja á Íslandi skv. skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands frá 2002,
- auglýsingu í Stjórnartíðindum B nr. 120/1974, um friðlýsingu dropsteina,
- ákvæði 19. töluliðar 5. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 þar sem fjallað er um ósnortin víðerni.

Einnig þarf að kanna hvort viðkomandi svæði:

- hýsi ábyrgðartegundir, þ. e. fuglategundir sem Íslendingar bera alþjóðlega ábyrgð á. Það eru tegundir þar sem 30% eða meira af varpstofni verpir á Íslandi,
- hýsi tegundir sem tilgreindar eru í Bernarsamningnum,
- hafi aðrar náttúruminjar með skilgreint sérstakt gildi eða svæðið hafi sérstaklega verið nefnt sem verndarsvæði, til dæmis Ramsarsvæði,
- sé vatnsverndarsvæði.



### III. viðauki. Ósnortin víðerni.<sup>52</sup>



<sup>52</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).

#### IV. Viðauki. Uppbyggingarflokkar ferðapjónustustaða.<sup>53</sup>



<sup>53</sup> Landsskipulagsstefna 2015-2026 (2016).