



UMHVERFIS- OG  
AUÐLINDARÁÐUNEYTIÐ

# Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands

---

Áfangaskýrsla nefndar:

Samantekt um greiningu og kortlagningu á  
miðhálandi Íslands

3. febrúar 2017

## Efnisyfirlit

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Inngangur og verkefni nefndar</b> .....  | <b>4</b>  |
| 1.1.      | Aðdragandi að stofnun nefndar .....   | 4         |
| 1.2.      | Þjóðgarðar.....   | 4         |
| 1.3.      | Verkefni og skipun nefndar.....   | 5         |
| 1.4.      | Fyrirkomulag starfsins .....  | 6         |
| 1.5.      | Afmörkun svæðis og kortagögn .....  | 7         |
| <b>2.</b> | <b>Samantekt og framhald starfsins</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>3.</b> | <b>Náttúra og menningarminjar á miðhálandinu</b> .....  | <b>9</b>  |
| 3.1.      | Jarðminjar .....  | 9         |
| 3.2.      | Lífríki .....   | 10        |
| 3.2.1.    | Vistgerðir.....   | 11        |
| 3.2.2.    | Tegundir og líffræðileg fjölbreytni .....   | 11        |
| 3.3.      | Gróður- og jarðvegsvernd .....  | 12        |
| 3.4.      | Landslag og víðerni .....   | 13        |
| 3.4.1.    | Landslag .....  | 13        |
| 3.4.2.    | Víðerni.....  | 14        |
| 3.5.      | Menningarminjar.....  | 15        |
| 3.6.      | Alþjóðlega mikilvæg svæði .....   | 15        |
| <b>4.</b> | <b>Stefnumótun og stjórnun landnotkunar á miðhálandinu</b> .....  | <b>16</b> |
| 4.1.      | Stefnumörkun stjórnvalda .....  | 16        |
| 4.1.1.    | <i>Landsskipulagsstefna 2015–2026</i> .....   | 16        |
| 4.1.1.1.  | Víðerni og náttúrugæði .....  | 17        |
| 4.1.1.2.  | Ferðapjónusta í sátt við náttúru og umhverfi .....  | 17        |
| 4.1.1.3.  | Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi .....  | 18        |
| 4.1.1.4.  | Sjálfbær nýting orkulinda .....   | 18        |
| 4.1.1.5.  | Trygg fjarskipti í sátt við náttúru og umhverfi .....   | 19        |
| 4.1.1.6.  | Skipulag með tilliti til náttúruvár .....   | 19        |
| 4.1.2.    | <i>Áætlun um vernd og orkunýtingu (rammaáætlun)</i> .....   | 19        |
| 4.1.2.1.  | Markmið og gildissvið.....  | 19        |
| 4.1.2.2.  | Réttaráhrif flokkunar virkjunarkosta .....  | 19        |
| 4.1.2.3.  | Tillaga til þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða.....   | 20        |
| 4.1.3.    | <i>Áætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (innviðaáætlun)</i> ..... | 20        |
| 4.1.4.    | <i>Samgönguáætlun</i> .....   | 21        |

|               |  |           |
|---------------|--|-----------|
| <b>4.1.5.</b> | <b><i>Aðrir vegir en þjóðvegir í náttúru Íslands</i></b> .....                 | <b>21</b> |
| <b>4.1.6.</b> | <b><i>Náttúruminjaskrá</i></b> .....   | <b>22</b> |
| 4.1.6.1.      | A-hluti – Friðlýst svæði .....   | 22        |
| 4.1.6.2.      | B-hluti – Framkvæmdaáætlun um friðlýsingar og friðun .....                     | 22        |
| 4.1.6.3.      | C-hluti – Aðrar mikilvægar náttúruminjar .....                                 | 22        |
| <b>4.1.7.</b> | <b><i>Kerfisáætlun Landsnets</i></b> .....                                     | <b>23</b> |
| <b>4.1.8.</b> | <b><i>Stjórnunar- og verndaráætlanir þjóðgarða</i></b> .....                   | <b>23</b> |
| <b>4.1.9.</b> | <b><i>Svæðis- og aðalskipulagsáætlanir</i></b> .....                           | <b>24</b> |
| 4.1.9.1.      | Svæðisskipulagsáætlanir sveitarfélaga.....                                     | 24        |
| 4.1.9.2.      | Aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga .....                                      | 25        |
| 4.1.9.3.      | Aðrar áætlanir .....   | 26        |
| <b>4.2.</b>   | <b><i>Landsvæði sem njóta verndar og önnur vernd</i></b> .....                 | <b>26</b> |
| <b>4.2.1.</b> | <b><i>Friðlýst svæði og fyrirhugaðar friðlýsingar</i></b> .....                | <b>26</b> |
| 4.2.1.1.      | Vatnajökulsþjóðgarður .....  | 27        |
| 4.2.1.2.      | Friðlýst svæði önnur en þjóðgarðar .....                                       | 28        |
| 4.2.1.3.      | Náttúruverndaráætlun 2009–2013 .....   | 29        |
| 4.2.1.4.      | Rammaáætlun .....  | 31        |
| <b>4.2.2.</b> | <b><i>Náttúruminjaskrá 1996</i></b> .....                                      | <b>32</b> |
| <b>4.2.3.</b> | <b><i>Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja</i></b> .....            | <b>32</b> |
| <b>4.2.4.</b> | <b><i>Önnur vernd</i></b> .....  | <b>33</b> |
| 4.2.4.1.      | Hverfisvernd .....   | 33        |
| 4.2.4.2.      | Vatnsvernd .....   | 33        |
| 4.2.4.3.      | Jarðvangar .....   | 34        |
| <b>4.3.</b>   | <b><i>Þjóðlendur</i></b> .....   | <b>34</b> |
| <b>4.3.1.</b> | <b><i>Miðhálandið og þjóðlendumál</i></b> .....                                | <b>34</b> |
| <b>4.3.2.</b> | <b><i>Réttindi innan þjóðlendna á miðhálandinu</i></b> .....                   | <b>36</b> |
| <b>4.3.3.</b> | <b><i>Önnur nýting, leyfi og tekjur af þjóðlendum á miðhálandinu</i></b> ..... | <b>37</b> |
| <b>4.4.</b>   | <b><i>Hefðbundið eignarland</i></b> .....                                      | <b>38</b> |
| <b>5.</b>     | <b><i>Hagsmunir og auðlindir á miðhálandinu</i></b> .....                      | <b>39</b> |
| <b>5.1.</b>   | <b><i>Helstu hagsmunir og nýting</i></b> .....                                 | <b>39</b> |
| <b>5.1.1.</b> | <b><i>Náttúruvernd</i></b> .....   | <b>39</b> |
| <b>5.1.2.</b> | <b><i>Ferðaþjónusta og útivist</i></b> .....                                   | <b>40</b> |
| <b>5.1.3.</b> | <b><i>Landbúnaður og búfjárbætur</i></b> .....                                 | <b>41</b> |
| <b>5.1.4.</b> | <b><i>Veiði og hlunnindi</i></b> .....   | <b>42</b> |
| <b>5.1.5.</b> | <b><i>Samgöngur</i></b> .....  | <b>42</b> |
| <b>5.1.6.</b> | <b><i>Orkuvinnsla og orkuflutningar</i></b> .....                              | <b>43</b> |
| <b>5.1.7.</b> | <b><i>Mannvirki, þjónusta og efnisvinnsla</i></b> .....                        | <b>45</b> |

# 1. Inngangur og verkefni nefndar

## 1.1. Aðdragandi að stofnun nefndar

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. Svæðið markast af svonefndri miðhálandislínu sem miðast í grunninn við línu dregna milli heimalanda og afrétta. Miðhálandið þykir einstakt af náttúrunnar hendi og innan þess er mikill fjöldi náttúruminja og samfelldra svæða sem njóta verndar að einhverju leyti. Fjallað hefur verið um það af hálfu Alþingis, stjórnvalda, hagsmunaaðila og almennings hvert eigi að vera framtíðarfyrirkomulag varðandi stjórnun landnýtingar á þessu svæði. Þar hefur m.a. verið rætt um nýtingu og verndun og uppbyggingu innviða, ekki síst vegna vaxandi fjölda ferðamanna sem koma til landsins.

Með þessari skýrslu er ætlunin að taka saman heildstætt yfirlit um miðhálandið þar sem lýst er náttúru þess, stefnumörkun sem fyrir liggur, verndun, nýtingu og innviðum. Nauðsynlegt þykir að taka saman slíkt yfirlit til að grundvöllur skapist fyrir frekari ákvarðanir um þjóðgarð á miðhálandi Íslands. Umræða hefur verið um þjóðgarð á miðhálandinu og um nauðsyn þess að hafa heildarsýn yfir svæðið. Forsenda fyrir frekari umræðu og ákvarðanatöku er greining á stöðu og hagsmunum á miðhálandinu.

## 1.2. Þjóðgarðar

Á Íslandi eru þrír þjóðgarðar, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarður og þjóðgarðurinn Snæfellsjökull. Sá síðastnefndi var stofnaður á grundvelli heimildar í náttúruverndarlögum en um hina tvo gildir sérstök löggjöf.

Samkvæmt 47. gr. náttúruverndarlaga má friðlýsa sem þjóðgarða stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag. Einnig skal líta til mikilvægis svæðis í menningarlegu eða sögulegu tilliti þegar tekin er ákvörðun um stofnun þjóðgarðs. Í þjóðgörðum eru allar athafnir bannaðar, nema að þær séu nauðsynlegar til að markmið friðlýsingar náist. Frjálsa för fólks samkvæmt almannarétti er aðeins hægt að takmarka á afmörkuðum svæðum í þjóðgörðum þar sem það er nauðsynlegt til að vernda plöntur, dýr, menningarminjar eða jarðminjar. Landsvæði þjóðgarða skulu vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag milli ráðherra og landeigenda.

Skilgreining á þjóðgarði er mismunandi eftir ríkjum. Víða er höfð til hliðsjónar skilgreining Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) á þjóðgörðum. IUCN hafa skilgreint mismunandi verndarflokka sem grundvallast á því hver markmiðin eru með stjórn svæðanna en fleiri þættir skipta einnig máli, t.d. einkenni þeirra og þau atriði sem gera þau einstök. Svæði geta raunar fallið undir fleiri en einn flokk en flokkunin ræðst jafnan af meginmarkmiði með vernd þeirra. Þjóðgarðar, samkvæmt skilgreiningu IUCN, eru stór náttúruleg eða lítt snortin svæði sem afmörkuð eru til verndar heildstæðum vistfræðilegum ferlum og þeim tegundum og vistkerfum sem einkenna svæðið. Jafnframt skapa svæðin margvíslega möguleika til andlegrar upplifunar, vísindaiðkunar, fræðslu,

útivistar og afþreyingar fyrir ferðamenn af því tagi sem samrýmist menningu og umhverfissjónarmiðum.<sup>1</sup>

### 1.3. Verkefni og skipun nefndar

Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði nefnd 14. júlí 2016 sem falið var það hlutverk að greina og kortleggja svæðið innan miðhálandislínu á heildstæðan hátt. Markmiðið með starfinu var að kanna forsendur fyrir því hvort rétt þætti að stofna þjóðgarð innan miðhálandisins, með stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs eða með annars konar fyrirkomulagi. Þar yrði m.a. horft til reynslu af starfsemi Vatnajökulsþjóðgarðs.

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 skipulagsákvörðanir sveitarfélaga og aðra stefnumörkun stjórnvalda um skipulagsmál svæðisins.

Eftirtaldir skipa nefndina:

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,  
Sveinbjörn Halldórsson, tilnefndur af Samtökum útivistarfélaga.

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar frá 10. janúar 2017 er fjallað um miðhálandið og verndun þess, þar segir m.a.: „Ráðstöfun nýtingarréttinda á auðlindum í opinberri eigu skal vera gagnsæ... Ekki skal gengið á eignar- og nýtingarrétt einstaklinga nema brýnir almannahagsmunir krefjist þess. Unnin verður sérstök áætlun um vernd miðhálandisins...“ Á grundvelli samstarfsyfirlýsingarinnar er það hlutverk nefndarinnar að kanna forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands.

---

<sup>1</sup> Umhverfisráðuneytið, 2011. Hvítbók um náttúruvernd.  
[https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF\\_skrar/Hvitbok\\_natturuvernd.pdf](https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd.pdf)

Með nefndinni starfa Björn Helgi Barkarson, sérfræðingar í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, og Guðný Lára Ingadóttir, ritari ráðuneytisstjóra.

Nefndin hefur samráðshóp sér til ráðgjafar, sem skipaður er fulltrúum fagstofnana sem fara með verkefni á sviði miðhálandisins. Starfshópurinn var skipaður 16. ágúst 2016.

Eftirtaldir skipa samráðshópinn:

Einar Jónsson, sviðsstjóri, tilnefndur af Skipulagsstofnun,  
Eydís Líndal Finnbogadóttir, forstöðumaður, tilnefnd af Landmælingum Íslands,  
Guðrún Á. Jónsdóttir, varaformaður stjórnar, tilnefnd af Vatnajökulsþjóðgarði,  
Hildur Vésteinsdóttir, teymisstjóri, tilnefnd af Umhverfisstofnun,  
Hjörleifur Finnsson, verkefnastjóri, tilnefndur af Ferðamálastofu,  
Trausti Baldursson, forstöðumaður, tilnefndur af Náttúrufræðistofnun Íslands.

Nefndinni var ætlað að skila fyrri áfanga skýrslu til ráðherra fyrir 1. desember 2016.

#### **1.4. Fyrirkomulag starfsins**

Nefndin hefur haldið alls níu fundi og var fyrsti fundurinn haldinn 19. ágúst 2016. Fulltrúar ráðuneytis í nefndinni héldu jafnframt fund með samráðshópnum 17. ágúst 2016 þar sem verkefni nefndarinnar var kynnt og hlutverk samráðshópsins. Á fundinum var m.a. um rætt um gagnagrunna sem stofnanir hafa yfir að ráða vegna miðhálandisins og hvaða gagnagrunnar eru í vinnslu. Kallað var eftir sjónarmiðum nefndarmanna samráðshópsins um fyrirkomulag á framsetningu gagna og korta og samræmingu þeirra fyrir svæðið, um nákvæmni gagna og með hvaða hætti ætti að vista gögnin og gera þau aðgengileg. Þá héldu fulltrúar ráðuneytisins 13. desember 2016 upplýsingafund með samráðshópnum þar sem kynnt var staða vinnu í nefndinni og farið yfir vinnu vegna kortavefsjár Landmælinga Íslands.

Fulltrúar ráðuneytisins funduðu 29. ágúst 2016 með Landmælingum Íslands um vistun gagna og vinnslu korta fyrir miðhálandið. Farið var yfir þau kortagögn sem til eru hjá stofnunum og öðrum aðilum og nánari greining var gerð á þeim. Landmælingum Íslands var falið að safna saman gögnum fyrir nefndina og gera aðgengileg fjölbreytileg stafræn kort og landupplýsingar af miðhálandi Íslands, sbr. verkáætlun umhverfis- og auðlindaráðuneytis og Landmælinga Íslands frá 5. september 2016. Um er að ræða margs konar gögn á ólíku formi frá stofnunum sem safna og varðveita landupplýsingar um miðhálandi Íslands. Landmælingum Íslands var jafnframt falið að gera landupplýsingarnar af miðhálandinu aðgengilegar í sérstakri vefsjá. Einnig vann stofnunin ýmis yfirlits- og þemakort, sem er að finna í skýrslunni.

Nefndin hefur fengið á fund til sín fjölda gesta þar sem fulltrúar nefndarinnar hafa fengið fræðslu um málefni miðhálandisins og tækifæri gefist til að afla sér frekari upplýsinga. Eftirtaldir aðilar hafa komið á fundi nefndarinnar:

Ásta K. Óladóttir, sérfræðingur hjá Landmælingum Íslands,  
Einar Jónsson, sviðsstjóri hjá Skipulagsstofnun,  
Einar Sæmundsen, fræðslufulltrúi hjá Þjóðgarðinum á Þingvöllum,

Hjalte Þór Vignisson, fyrrverandi stjórnarformaður Vatnajökulsþjóðgarðs,  
Ólafur Örn Haraldsson, þjóðgarðsvörður í Þjóðgarðinum á Þingvöllum,  
Sigríður Svana Helgadóttir, lögfræðingur í umhverfis- og auðlindaráðuneyti,  
Stefán Gíslason, formaður verkefnisstjórnar þriðja áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar,  
Steinar Kaldal, verkefnisstjóri hjá Hálandið.is,  
Steinunn Gunnarsdóttir, sérfræðingur hjá Landmælingum Íslands.

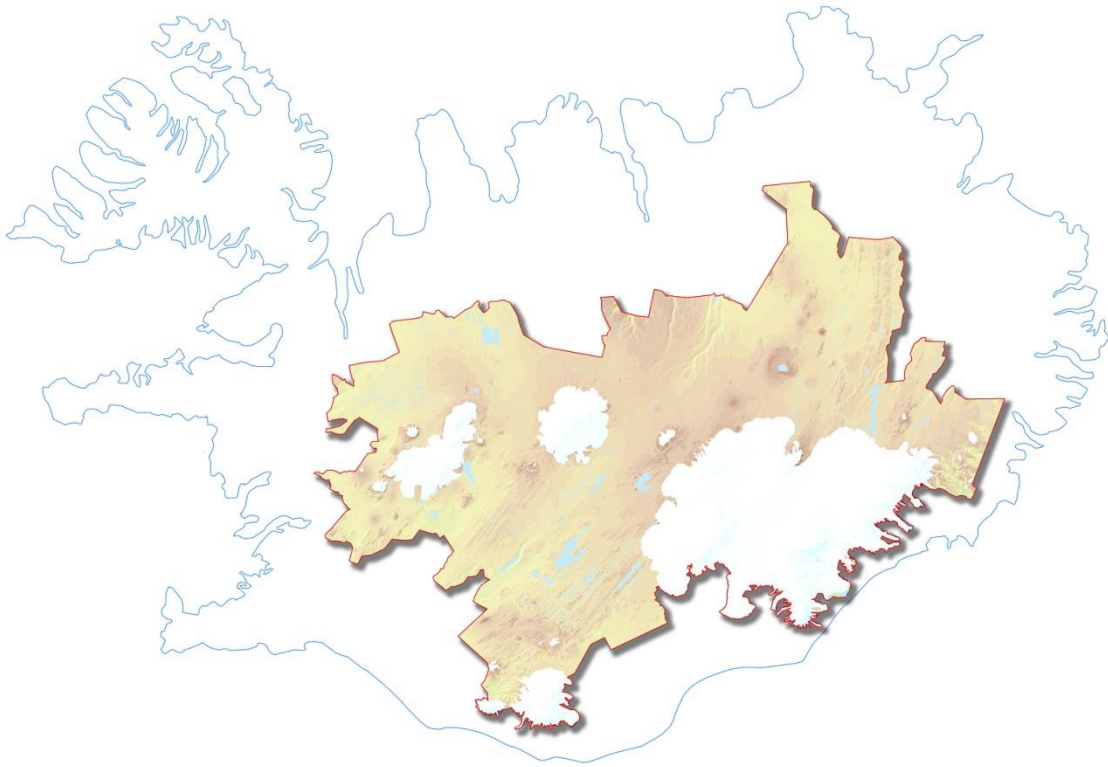
### 1.5. Afmörkun svæðis og kortagögn

Miðhálandið afmarkast í grunninn af línu sem dregin er á milli heimalanda og afrétta. Hún var aðlöguð staðbundið í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila við vinnslu svæðisskipulags miðhálandisins, sem tók gildi árið 1999, skv. auglýsingu nr. 355/1999 (Mynd 1). Þegar þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015–2026 var samþykkt á Alþingi 16. mars kom hún í stað svæðisskipulags miðhálandisins og tók yfir stefnumótandi þætti þess. Með auglýsingu nr. 335/2016, sem birt var 7. apríl 2016, var svæðisskipulag miðhálandisins fellt úr gildi. Í landsskipulagsstefnu er stefna um skipulagsmál á miðhálandinu miðuð við afmörkun þess eins og það er skilgreint í svæðisskipulagi miðhálandis Íslands árið 2015. Markalína miðhálandisins er auðkennd á aðalskipulagsuppráttum þeirra sveitarfélaga sem ná inn á miðhálandið. Skipulagsstofnun varðveitir hnitsetta afmörkun miðhálandisins og veitir aðgang að henni. Sveitarstjórnir geta lagt til breytingar á markalínu miðhálandisins við endurskoðun aðalskipulags enda feli breytingin í sér að endurskoðuð markalína afmarki betur náttúrufarslega heild hálandisins.

Stafræn landfræðileg gögn eru mikilvæg fyrir stefnumörkun um landnotkun. Stór hluti þessara gagna liggur hjá stofnunum ríkisins og ríkisfyrirtækjum og varða m.a. náttúrufar, ástand og nýtingu auðlinda og landnotkun. Gögn af þessu tagi þurfa að vera aðgengileg þannig að stefnumótandi ákvarðanir um landnotkun byggist ávallt á bestu tiltæku upplýsingum. Eftirfarandi stofnanir hafa látið í té gögn vegna vinnu nefndarinnar við kortlagningu og greiningu:

- Ferðamálastofa
- Forsætisráðuneytið
- Landgræðsla ríkisins
- Landmælingar Íslands
- Landsnet
- Landsvirkjun
- Minjastofnun
- Náttúrufræðistofnun Íslands
- Orkustofnun
- Skipulagsstofnun
- Umhverfisstofnun
- Vatnajökulsþjóðgarður
- Veðurstofa Íslands
- Vegagerðin
- Þjóðskrá Íslands

Þá fengust gögn frá verkefnisstjórn rammaáætlunar, VSÓ Ráðgjöf og Landssambandi hestamannafélaga. Hluti þeirra gagna, sem nefndin fékk aðgang að, hefur ekki verið gefinn formlega út af viðkomandi aðilum og eru þau ekki birt í þessari skýrslu. Einnig eru gæði gagna mjög mismunandi, bæði hvað varðar nákvæmni og hversu heildstæð þau eru.



Mynd 1. Afmörkun miðhálandisins miðast við línu dregna á milli heimalanda og afrétta en sem var aðlöguð í samráði við viðkomandi sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila við vinnslu svæðisskipulags miðhálandisins sem tók gildi árið 1999.

## 2. Samantekt og framhald starfsins

Starfi nefndar um miðhálandið var í upphafi skipt í tvo áfanga. Nefndinni var annars vegar ætlað að skila áfangaskýrslu vegna fyrri áfanga starfs hennar, sem er þessi skýrsla. Í síðari áfanga starfs nefndarinnar verður nánari greining gerð m.a. á hagsmunum og auðlindum innan miðhálandisins og hvernig þessir hagsmunir fari saman gagnvart hugmyndum um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu. Þá verður gerð grein fyrir löggjöf og stjórnfyrirkomulagi þjóðgarða og reynslu af þeim hér á landi og einnig skoðaðar sviðsmyndir um mismunandi form á stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðs eða annars konar fyrirkomulagi en þjóðgarðs.

Áfangaskýrslan felur í sér greiningu á stöðu og kortlagningu miðhálandisins og er í fimm köflum. Í 1. kafla er gerð grein fyrir aðdraganda að stofnun nefndarinnar, verkefnum hennar og fyrirkomulagi á starfi nefndarinnar. Í 2. kafla er fjallað um meginefni skýrslunnar og framhald á starfi nefndarinnar. Yfirlit er um náttúru miðhálandisins í 3. kafla, svo sem jarðminjar, lífríki, landslag og víðerni og menningarminjar. Í 4. kafla er svo að finna yfirlit og greiningu á gildandi stefnumarkandi áætlunum stjórnvalda sem taka til miðhálandisins, þ.e. sem unnar eru á vegum ríkis og sveitarfélaga, og um þá landnotkun sem þar er. Gerð er grein fyrir friðlýstum svæðum innan miðhálandisins, stjórnun þeirra og fyrirkomulagi og hvort og þá hvar áform eru um stækkanir á friðlýstum svæðum. Jafnframt er fjallað um þau svæði sem fyrirhugað er að friðlýsa og þjóðlendum og stöðu þeirra mála. Í 5. kafla er



að lokum að finna greiningu á helstu auðlindum og hagsmunum sem eru fyrir hendi innan miðhálandisins og hvaða nýting og starfsemi á sér þar stað.

Lokaskýrsla nefndarinnar til umhverfis- og auðlindaráðherra leggur grunninn að ákvarðanatöku um næsta áfanga varðandi verndun miðhálandisins.

### 3. Náttúra og menningarminjar á miðhálandinu

#### 3.1. Jarðminjar

Sem jarðfræðileg heild er miðhálandi Íslands einstakt á heimsvísu. Náíð samspil elds og íss síðustu 2,6 milljónir ára hefur skapað þar heild sem á engan sinn líka á jörðinni. Ísland á tilvist sína að þakka algjörlega einstæðum jarðfræðilegum aðstæðum, þ.e. sambýli flekaskila og möttulstróks. Eyjan liggur á Mið-Atlantshafshryggnum sem alla jafna er að finna á miklu dýpi. Möttulstrókurinn, sem liggur nú undir austanverðu miðhálandinu, veldur því að gríðarlegt magn gosefna hefur hlaðist upp á milljónum ára, mun meira en á venjulegum flekaskilum. Það er þetta mikla magn gosefna sem veldur því að Ísland er eyja en ekki hafsbötn.

Þegar ísöldin hófst (fyrir um 2,6 milljónum ára) stækkuðu jöklar og hopuðu hérlendis í takt við hnattræn kulda- og hlýskeyð. Á kuldaskiðum huldu jöklar allt landið en á hlýskeyðum hopuðu jöklar mjög og hurfu jafnvel nánast alveg. Samtímis hélt eldvirkni sínum upptekna hætti. Við þetta samspil jöklunar og eldvirkni varð til það landslag sem við þekkjum í dag – hásléttu miðhálandisins og djúpa, jökulsorfna dali sem skerast langt inn í hásléttuna, t.d. á Norðurlandi. Upp úr hásléttunni rís fjölbreytt flóra eldfjalla sem ýmist eru mynduð við gos undir jökulís eða undir berum himni. Hásléttan sjálf er að töliverðum hluta þakin hraunum sem runnið hafa á nútíma (þ.e. síðan ísaldarjökullinn hvarf síðast, fyrir um 11.500 árum) en stór hluti hennar er þakinn sethulu frá lokum ísaldar.

Eldfjöllin á hálandinu eru af ýmsum toga. Þau stærstu og mest áberandi eru án efa móbergsstaparnir, s.s. Herðubreið og Hlöðufell, sem rísa háir og snarbrattir upp úr hálandissléttunni. Móbergsstapar myndast við langvinn hraungos úr einum gíg undir þykkum jökli. Hefði jöklinum ekki verið til að dreifa hefðu myndast dyngjur en nokkrar slíkar mynduðust þegar jöklar hörfuðu í lok síðasta jökulskeyðs. Þar eru Skjaldbreiður og Trölladyngja sennilega þekktastar. Mörg eldgos verða á langri sprungu þar sem margir gígar framleiða gosefni. Þekktasta dæmið um slíkt gos hérlendis eru líklega Skaftáreldar sem mynduðu Lakagíga á árunum 1783–1784. Það gos er næststærsta hraungos Íslandssögunnar og einnig næststærsta hraungos veraldar á þeim tíma. Gosið í Holuhrauni veturinn 2014–2015 var af þessum toga. Ef sprungugos eiga sér stað undir jökli verða til móbergshryggir sem finna má m.a. á hálandinu milli Mýrdals- og Vatnajökla og sunnan undir Langjökli.

Móbergsstapar eru afar óvenjuleg fyrirbæri á heimsvísu. Aðrir þekktir myndunarstaðir móbergsstapa eru í British Columbia í Kanada og á Suðurskautslandinu. Móbergshryggir eru einstök fyrirbæri á heimsvísu og finnast hvergi á jörðinni nema á Íslandi. Þessir hryggir finnast hvergi annars staðar nema á plánetunni Mars. Þessar gerðir eldfjalla hafa því sérstaklega hátt verndargildi á heimsvísu.

Eldvirkni fylgir gjarna jarðhiti og mörg háhitasvæði er að finna á miðhálandinu. Þekktast þessara háhitasvæða er án efa Torfajökulssvæðið á suðurhluta hálandisins. Jarðhitnum fylgir mikil litadýrð í gufuaugum, vatns- og leirhverum, brennisteinsaugum og sundursoðnu bergi og eru þessi svæði afar vinsælir viðkomustaðir ferðamanna. Verndargildi þeirra er mikið á lands- og heimsvísu.

Fjórir stórir jöklar og nokkrir smærri einkenna einnig landslag og landmótun á miðhálandinu. Eins og áður hefur verið nefnt er möttulstrókinn að finna undir austanverðu miðhálandinu og er talið að miðja stróksins liggja nánast beint undir Bárðarbungu, einni stærstu og virkustu eldstöð landsins sem er hulin sjónum undir vestanverðum Vatnajökli. Stór eldfjöll liggja undir öllum jöklum miðhálandisins og hefur samspil íss og elds haft mikil áhrif á vöxt og uppbyggingu eldfjallanna. Slíkt samspil íss og elds er óvísanlegt að finna á jörðinni. Víða má finna eldfjöll með jökulkrýndum toppum, t.d. í Cascadefjöllum á vesturströnd Bandaríkjanna. Það sem gerir aðstæður á Íslandi svo sérstakar er þykkt og umfang jöklanna sem oft hylja eldfjöllin nánast algjörlega eins og í tilfelli Kötlu undir Mýrdalsjökli. Að auki geyma jöklarnir nokkuð heillega sögu eldvirkni á svæðinu í formi öskulaga sem hafa varðveist í jökulísnum.

Jöklar miðhálandisins eru mikilvæg heimild um jöklunarsögu landsins. Sú saga er sögð í formi jökulgarða og annarra landforma sem jökullinn skilur eftir sig. Á einstaka stað á hálandinu má einnig finna sífrera. Orravatsnrústir á vestanverðu miðhálandinu ásamt rústamýrum í Þjórsárverum eru eitt merkasta rústa- og sífrerasvæði landsins og hafa mikið verndargildi. Þeim stendur nú mikil ógn af loftslagsbreytingum af mannavöldum. Hið sama má í raun segja um alla jökla landsins.

Margs konar ferli önnur en eldvirkni og jöklun koma auk þessa að mótun landslags á miðhálandi Íslands. Jökulár flytja með sér gríðarlegt magn aurs og uppleystra efna til sjávar og móta á leiðinni landið sem þær fara um. Smærri ár, bæði lindár og dragár, móta einnig landslagið. Stór hluti miðhálandisins er nánast eyðimörk vegna lítillar úrkomu og einnig fyrirfinnast þar stór svæði þar sem úrkoma er töluverð en yfirborðsvatn er ekkert, þar sem öll úrkoma sígur ofan í gljúpan jarðgrunninn og verður að grunnvatni sem um síðir skilar sér niður á láglandi og jafnvel beint út í hafið umhverfis landið. Á mjög þurrum svæðum er afskaplega lítið um gróður og þar getur vindur verið eitt meginlandmótunaraflið. Vindur getur borið sand með sér og sandurinn slípar steina og klappir. Slíkt landslag er tiltölulega óalgengt á landinu en fyrirfinnst nokkuð víða á miðhálandinu. Síðast skal nefna ákveðin fyrirbæri sem tengjast síbreytilegu hitastigi á hálandinu þar sem oft skiptir milli frosts og þíðu. Melatíglar og melarendur eru dæmi um slík fyrirbæri.

Nokkuð skortir upp á grunnrannsóknir á jarðfræði miðhálandisins og sem dæmi eru ekki til nákvæm jarðfræðikort af stærstum hluta þess.<sup>2</sup> Ekki hefur heldur verið unnin skipuleg greining á verndargildi jarðminja á Íslands en hins vegar er ljóst að margar jarðminjar á Íslandi hafa mjög hátt verndargildi.

### 3.2. Lífríki

Við landnám er talið að landið hafi verið skógi vaxið og gróið að um 65% og líklegt er stór hluti hálandisins hafi verið gróðri vaxinn. Þá er talið að birkiskógur hafi þakið um 25% landsins og teygst sig langt inn á hálandið, allt upp í rúmlega 600 metra hæð þar sem vaxtarskilyrði hafa verið hvað best. Í dag er áætlað að um 14% hálandisins séu þakin gróðri, allt frá því að vera vel gróið samfelldum og ríkulegum gróðri yfir í rýran og strjálán melagróður og þunna mosahimnu. Þær umfangsmiklu

---

<sup>2</sup> Jarðfræði hálandisins er lýst í grófum dráttum á jarðfræðikortum af landinu öllu sem unnin hafa verið af bæði Náttúrufræðistofnun Íslands (NÍ) og Íslenskum orkurannsóknum (ÍSÖR). NÍ gaf síðast út berggrunnskort af landinu í mælikvarða 1:600.000 árið 2016, höggunarkort í mælikvarðanum 1:600.000 árið 2009 og jarðhitakort í mælikvarðanum 1:500.000 árið 2003.

Á árunum 1960–1994 gaf NÍ út 7 af 9 kortablöðum með jarðfræðikorti af Íslandi í mælikvarða 1:250.000. Kortablað 8, sem sýnir austasta hluta miðhálandisins, er væntanlegt innan skamms. ÍSÖR gaf á árunum 2015 og 2016 út tvö jarðfræðikort af norðurhluta gosbeltisins í mælikvarðanum 1:100.000. Þetta eru nákvæmstu jarðfræðikortin af miðhálandinu sem til eru en þau þekja einungis lítinn hluta þess.

gróðurfarsbreytingar, sem orðið hafa frá landnámi, hafa verið raktar til náttúrulegra þátta eins og breytinga á veðurfari, sem urðu hér skömmu eftir landnám, tíðra eldsumbrota og áhrifa af þeim og svo til mannlegra umsvifa eins og skógarhöggs, hrístekju og beitar sem gengu hratt á gæði landsins á fyrstu öldum eftir landnám og til samspils þessara þátta.

Víða á hálendinu eru leifar fyrri grósku sýnilegar svo sem á Snæfellsöræfum, upp með Þjórsá inn í Þjórsárver og í Borgarfirði og Húnavatnssýslum upp á Arnarvatnsheiði, Tvídægru og norður af Hofsjökli í Guðlaugstungum og á Hofsafrétti. Sum þessara svæða hafa þegar verið friðlýst vegna mikilvægis þeirra fyrir gróður og dýralíf og þrjú þeirra hafa hlotið viðurkenningu sem mikilvæg á heimsvísu af Ramsarsamningnum um alþjóðleg votlendissvæði. Fyrir verndun miðhálandisins og uppgræðslu og endurheimt vistkerfa á hálendinu gegna þessar gróðurvinjar meginmáli og skapa í raun grundvöll fyrir endurheimt landgæða á svæðinu í heild.

Gróðurfar hálandisins einkennist fyrst og fremst af mismunandi melagróðri, mosabreiðum, fléttuflákum, áreyrum, jökulaurum, freðmýrum og flóum, tjörnum og uppsprettum og móum, grasbölum og kjarrgróðri. Af dýrum má segja að gæsir séu langfyrirferðarmestar, aðallega heiðagæsir, en aðrar fuglategundir eins og álft, endur, himbrimi, rjúpa og ýmsir spörfuglar eru algengir en yfirleitt ekki í miklum þéttleika. Hálandis- og heiðavötn eru yfirleitt setin bleikju og/eða urriða sem fjölskrúðugt smádýralíf og ýmsar tegundir þörungna næra og standa undir. Yfirleitt er fiskur nýttur með stangveiði eða netaveiði á sumrin.

### **3.2.1. Vistgerðir**

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur greint gróður, dýr og aðra vistfræðilega þætti vistkerfa á átta svæðum á hálendinu og flokkað þau í 24 vistgerðir í samræmi við dreifingu og samspil líffræðilegra og ólífræna þátta náttúrunnar. Flokkunin byggist meðal annars á eldri gögnum um náttúru hálandisins, gróðurkortum og ítarlegum rannsóknum á náttúru þessara átta svæða á hálendinu, alls um 6.400 km<sup>2</sup> lands eða um 16% af hálendinu. Vistgerðaflokkunin á hálendinu er talin gefa gott yfirlit yfir breytileika hálandisins, líffræðilega fjölbreytni þess og grósku. Algengasta vistgerðin á hálendinu á rannsóknarsvæðunum eru melavistir en þær þekja um 46% rannsóknarsvæða hálandisins, næst koma sandvikravist, mosamóavist og melagambravist, hver með um 5–7% þekju og sjaldgæfastar eru gambrahraun, birkikjarr og runnamýravist, samtals með innan við 1% þekju. Þegar búið verður að ljúka greiningu og flokkun vistgerða á landinu öllu og birta þær niðurstöður verður í fyrsta sinn mögulegt að fá heildarmynd af vistkerfum landsins og meta betur ástand flóru og fánu landsins í heild. Það gerir einnig kleift að leggja með markvissari hætti mat á verndargildi og verndarþörf út frá líffræðilegum þáttum einstakra tegunda, svæða og vistgerða til þess að geta sett upp heildstætt net verndarsvæða fyrir landið í heild í samræmi við skuldbindingar Íslands gagnvart samningnum um líffræðilega fjölbreytni.

### **3.2.2. Tegundir og líffræðileg fjölbreytni**

Þegar litið er til miðhálandisins með tilliti til líffræðilegrar fjölbreytni og tegundaaúðgi er mest áberandi að bæði flóra og fána eru fátækleg og að víðáttumikil landsvæði eru lítt gróin og einsleit. Þetta stafar fyrst og fremst af gróður- og jarðvegseyðingu og breytingum á vatnsbúskap og lélegri vatnsheldni uppblásinna svæða á hálendinu. Gróður og dýralíf þrífst yfirleitt ágætlega þar sem vatn helst í yfirborðslögum jarðvegs, við vötn, læki, uppsprettur og í lægðum í landslagi eða í hlíðum þar sem vatn seytlar eða sígur um jarðveginn vegna úrkomu, skafla eða jökla. Á milli eru gjarnan gróðursnauðir eða lítt grónir ásar. Þar sem samfelld gróðurhula hefur haldist er yfirleitt fjölbreyttari

og gróskumeiri gróður. Algengustu tegundir plantna á hálendinu eru grasvíðir, kornsúra, túnvingull grávíðir og krækilyng og finnast þær yfirleitt um allt hálendið í mismiklu magni eftir gróðursamfélögum. Nokkrar tegundir plantna finnast eingöngu í ákveðnum landshlutum eða eru algengari þar en annars staðar, svo sem melasól á Vestfjörðum og Austfjörðum. Í tengslum við hugmyndir um þjóðgarð á hálendinu er mikilvægt að huga jafnframt að nokkrum háfjallategundum, einkum þeim sem hafa takmarkað útbreiðslu og tegundum sem ekki fyrirfinnast á láglandi, s.s. tröllastakk og snækobba.

Á hálendinu er líffræðileg fjölbreytni, þ.e.a.s. fjöldi tegunda, hvað mestur í mólendi samkvæmt niðurstöðum Náttúrufræðistofnunar Íslands í vistgerðagreiningu á átta svæðum á hálendinu en þar eru helstar víðikjarrvist, mosamóavist, lyngmóavist, fléttumóavist og starmóavist. Af votlendisvistum er runnamýravist tegundaríkust. Mosamóavistin er með stærri vistgerðum á hálendinu og þekur um 360 km<sup>2</sup>. Hún er aðallega við jaðar hálendisins og er algengust á afréttum Skaftártungu og Síðu en finnst í nokkru magni víðar, m.a. innan friðlýstra svæða í Þjórsárverum og Guðlaugstungum. Þótt gróska í rýrari vistgerðum sé ekki mikil þá eru þær vistgerðir jafn mikilvægar fyrir varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni og gróðurfar hálendisins vegna tegundasamsetningar. Nokkur breytileiki er í útbreiðslu vistgerða eftir landshlutum sem að hluta til skýrist af mismikilli úrkomu og öðrum umhverfisaðstæðum. Þannig eru mosavistir algengari á suðurhluta hálendisins, s.s. melagambravist, mosamóavist og breiskjuhraunavist en víðimelavist er algengari á norðanverðu hálendinu og norðaustan lands en þar er giljamóavist einnig útbreidd.

#### Válistategundir og tegundir í hættu

Í dag er 31 háplanta friðlýst á landinu og einhverjar þeirra vaxa innan hálendislínu landsins og því mikilvægt að hafa útbreiðslu þeirra í huga í umræðu um stofnun þjóðgarðs á hálendinu. Auk þeirra eru 24 tegundir háplantna, 45 tegundir mosa og 90 tegundir fléttna á náttúruverndaráætlun 2009–2013 en þær eru taldar vera í mikilli hættu. Flestar þeirra hafa takmarkaða útbreiðslu, finnast eingöngu á einum til fimm stöðum á landinu og yfirleitt í litlu magni. Margar þessara tegunda vaxa á hálendinu og jafnvel bundnar við hálendið og sumar við jarðhitasvæðin. Mikilvægt er að fara betur yfir dreifingu þessara tegunda í tengslum við umræðu um hálendisþjóðgarð og ljúka friðlýsingu þeirra sem fyrst. Verndargildi sumra þessara tegunda er hátt sakir takmarkaðrar útbreiðslu og útbreiðslu sem líklega er bundin við Ísland, einkum háhitategundir eins og bakteríur og aðrar háhitalífverur. Þetta geta verið tegundir sem Ísland ber sérstaka ábyrgð á gagnvart verndun. Ísland ber t.d. sérstaka ábyrgð á verndun ákveðinna tegunda fugla þar sem hlutfallslega stór hluti af heimsútbreiðslu þeirra er hér á landi. Mikilvægt er að afla ítarlegra upplýsinga um tegundir í hættu og útbreiðslu þeirra á hálendinu og um framandi tegundir, einkum ágengar framandi tegundir, á hálendinu í þessari vinnu. Lúpína hefur t.d. fundist á nokkrum stöðum á hálendinu.

### **3.3. Gróður- og jarðvegsvernd**

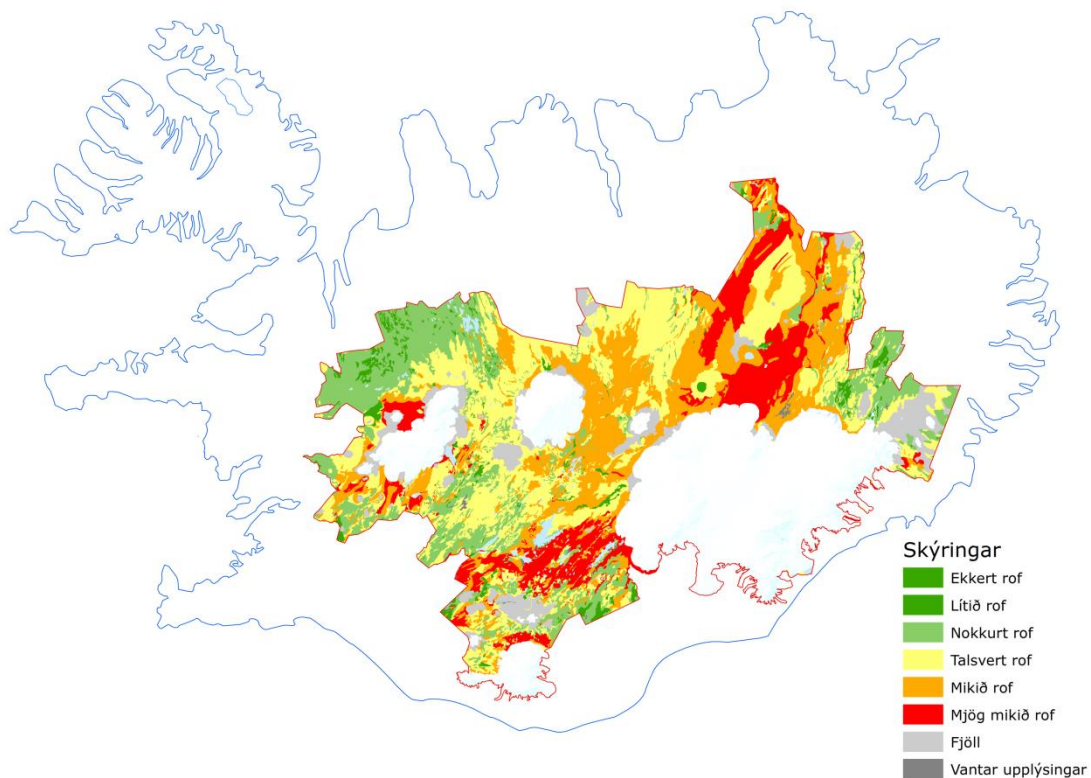
Innan miðhálendisins er ástand lands víða mjög slæmt eftir umfangsmikla gróðureyðingu og jarðvegsrof. Árin 1991–1996 fór fram kortlagning á rofi á vegum Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og Landgræðslu ríkisins. Niðurstöður hennar voru m.a. að alvarlegt rof væri á meira en helmingi landsins (fjallendi, jökla og vötn undanskilin) (Mynd 2). Mest er rofið á hálendinu, sérstaklega á sendnum svæðum í nágrenni jökla og eldfjalla.<sup>3</sup> Annars staðar er land betur gróið og minna jarðvegsrof.

<sup>3</sup> Ólafur Arnalds o.fl., 1997. Jarðvegsrof á Íslandi. Landgræðsla ríkisins og Rannsóknastofnun landbúnaðarins.

Unnið hefur verið að landgræðslu innan miðhálandisins um nokkurt skeið, bæði á vegum bænda og ríkisins, en einkum nærri gosbeltinu þar sem ástand gróðurs og jarðvegs er hvað verst. Nokkur stór samfelld svæði eru í umsjón Landgræðslu ríkisins samkvæmt samningi við viðkomandi landeigendur eða handhafa nýtingarréttar.

Margir aðilar hafa því reynslu af því að stunda landbótastarf innan miðhálandisins og þar hefur safnast saman mikil þekking og reynsla af slíku starfi.

Ekki hefur verið ráðist í að afla skipulega gagna sem sýna þróun í ástandi gróðurs og jarðvegs innan miðhálandisins.



Mynd 2. Jarðsvegsrof á miðhálandinu skv. kortlagningu frá 1991–1996.

### 3.4. Landslag og víðerni

Þegar rætt er um þjóðgarð á miðhálandinu er oft vísað til þess að hálandið sé ein landslagsheild og að vernda þurfi víðernin á hálandinu. Landslag og víðerni eru ólík en um leið náskyld hugtök.

#### 3.4.1. Landslag

Í 5. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er landslag skilgreint þannig: „Svæði sem fólk skynjar að hafi ákveðin einkenni sem eru tilkomin vegna virkni eða samspils náttúrulegra og/eða mannglegra þátta.“ Erlendis á fræðileg umræða um landslag og greining á því sér nokkuð langa sögu en hér á landi er fræðileg skoðun á landslagi nokkuð ný og hefur að mestu leyti farið fram í tengslum við vinnu faghópa í 2. og 3. áfanga rammaáætlunar. Rannsóknir á menningarsögulegu og fagurfræðilegu gildi landslags, og á viðhorfum almennings til landslags og gildis þess, eru allar afar skammt á veg komnar.

Landslag á Íslandi er afar sérstakt og á sér ekki margar hliðstæður, í sumum tilfellum jafnvel engar. Landslag miðhálandisins verður að teljast í algjörum sérflokkum hvað þetta snertir og hefur hátt verndargildi vegna fágætis.<sup>4</sup> Rannsóknir sem faghópar rammaáætlunar hafa látið gera meðal ferðamanna á miðhálandinu staðfesta að landslag miðhálandisins hefur einnig mikið upplifunargildi.

Hnattstaða Íslands og jarðfræðilegar aðstæður hafa afgerandi áhrif á landslagið. Hér mætast hlýir loftstraumar úr suðri og kaldir loftstraumar úr norðri og valda mikilli úrkomu og rysjóttu veðurfari. Mikil eldvirkni hefur myndað eldfjöll sem við núverandi loftslag eru mörg hver hulin jökli. Ísöldin hófst fyrir um 2,6 milljónum ára og landslagið sem við sjáum á miðhálandinu í dag er að miklu leyti leifar kuldaskaiðisins – djúpir og langir jökuldalir skerast inn í hásléttuna sem er hulin seti undan ísaldarjökli. Svalt veðurfar á mikinn þátt í því að gróður er fábreyttur og gróðurhula slitrótt. Því er berggrunnur landsins mjög sýnilegur og aðgengilegur og ljáir landslaginu töluverða sérstöðu.

Á heildina litið má segja að landslag miðhálandisins mótist fyrst og fremst af jarðfræðilegum fyrirbærum og ferlum en sé lítið stjórnað af gróðurfari og landnýtingu. Þessu er öfugt farið víðast hvar, t.d. í Evrópu þar sem landslag hefur mótast mjög af umsvifum mannsins.

Frekari umfjöllun um einkenni íslensks landslag er t.d. að finna í skýrslu íslenska landslagsverkefnisins<sup>5</sup> og í Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands<sup>6</sup>.

### 3.4.2. Víðerni

Í 5. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er eftirfarandi skilgreining á óbyggðum víðernum: „Svæði í óbyggðum sem er að jafnaði a.m.k. 25 km<sup>2</sup> að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.“

Slík skilgreining lýsir víðernum út frá hlutlægum og huglægum viðmiðum sem fyrirbæri. Faghópur 2 í 3. áfanga rammaáætlunar, sem gerði spurningakannanir meðal ferðamanna á helstu fyrirhuguðu virkjunarsvæðum<sup>7</sup>, komst að þeirri niðurstöðu að orkumannvirki hafi meiri áhrif á upplifun ferðamanna en mannvirki á borð við vegi og fjallaskála. Þannig upplifðu allir ferðamenn, sem tóku þátt í könnun á vegum faghópsins við Hagavatn, að víðerni væru hluti af aðdráttarafli staðarins en 92% aðspurðra upplifðu að víðerni væru hluti af aðdráttarafli við fyrirhugaðan Búrfellslund þar sem er að finna flutningslínur raforku, fimm vatnsaflsvirkjanir og tvær vindmyllur. Í áðurnefndum spurningakönnunum faghóps 2 kom fram að þeir víðerniseiginleikar sem fólk sækir fyrst og fremst í að upplifa er ósnortin náttúra, náttúran án mannvirkja og að vera fjarri mannabyggð.

Þar sem reynst hefur erfitt að skilgreina víðerni nákvæmlega hefur ekki myndast mikil hefð fyrir kortlagningu víðerna hérlendis. Árið 2011 voru víðerni kortlögð út frá annars vegar skilgreiningu á

<sup>4</sup> Verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar (2016). Lokaskýrsla verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar 2013–2017.

<sup>5</sup> Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson, Karen Pálsdóttir (2010). Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni. Háskóli Íslands, 160 bls. – Sjá einkum 2. kafla, bls. 25–34.

<sup>6</sup> Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga (2011). Náttúruvernd – Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Umhverfisráðuneytið, 477 bls.

<sup>7</sup> Rannveig Ólafsdóttir, Anna Dóra Sæþórsdóttir, Helgi Guðmundsson, Jonathan Huck, Micael Runnström (2016). *Víðhorf og upplifun Íslendinga á víðernum, óbyggðum og miðhálandi Íslands*. Háskóli Íslands, 45 bls.

víðernum í náttúruverndarlögum nr. 44/1999<sup>8</sup> (sú skilgreining er nokkuð frábrugðin skilgreiningu í náttúruverndarlögunum sem tóku við, þ.e. nr. 60/2013) og hins vegar út frá útsýnisgreiningu<sup>9</sup> sem byggist á því að greina hvaða svæði eru án sjónrænna áhrifa frá umsvifum mannsins. Þessi kortlagning leiddi í ljós að um 30% Íslands megi flokka sem víðerni og þar af er um þriðjungur jöklar. Taylor<sup>10</sup> kortlagði breytingar í útbreiðslu lands án sjónrænna áhrifa frá vegum og háspennulínunum milli 1936 og 2010. Niðurstöðurnar sýna að miðað við þá skilgreiningu hafa víðerni minnkað um nærri 70% á tímabilinu.

Dreifingu víðerna á miðhálandi Íslands er vel lýst í skýrslu íslenska landslagsverkefnisins, Íslenskt landslag, sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni, frá árinu 2010. Þar kemur m.a. fram að íslenska miðhálandið var um aldamótin 2000 talið vera stærsta víðerni í Evrópu. Síðan þá hafa víðernin verið skert m.a. vegna virkjunarframkvæmda. Stærstu samfelldu víðernin innan miðhálandisins eru nú jaðarsvæði Vatnajökuls að sunnan, vestan og norðan. Nú er unnið að kortlagningu víðerna á Stofnun rannsóknasetra Háskóla Íslands í samstarfi við Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun. Víðerni og landslag á miðhálandinu verða kortlögð og m.a. rannsakað hvernig landslag og víðerni tengjast.<sup>11</sup>

### 3.5. Menningarminjar

Margvíslegar menningarminjar eru á miðhálandinu. Ekki hefur farið fram heildstæð skráning minjanna af hálfu stjórnvalda. Í skýrslu sem unnin var af hálfu Fornleifastofnunar Íslands árið 1996 var tekið saman yfirlit yfir fornleifar á miðhálandinu út frá skráðum heimildum. Samkvæmt yfirlitinu eru minjastaðirnir alls 1193. Helstu flokkar minja eru búskaparminjar (t.d. býli, sel, gripahús, beitarhús, kvíar og smiðjur), leitarmannaminjar (réttir, sæluhús og náttstaðir), samgönguminjar (leiðir, oft varðaðar, ferjustaðir og vöð, kláfferjur og brýr), þjóðsagnastaðir (t.d. huldufólksbústaðir), minjar um útilegumenn og annað (t.d. námur, legstaðir, kuml, orrustustaðir og landamerki).

Þess má geta að við þessa samantekt var stuðst við menningarsöguleg hálandismörk þannig að hálandið tæki til alls lands ofan við stöðuga byggð. Stöðug byggð var skilgreind sem bæir sem höfðu verið í ábúð bæði á 18. öld og á fyrri hluta 20. aldar. Yfirleitt eru hin menningarsögulegu hálandismörk 3–5 km frá efstu bæjum í stöðugri byggð.

### 3.6. Alþjóðlega mikilvæg svæði

Á miðhálandinu eru þegar nokkur alþjóðlega viðurkennd mikilvæg náttúruverndarsvæði eins og Guðlaugstungur, Eyjabakkar, Þjórsárver og Mývatn sem öll eru á svokölluðu Ramsarsvæði. Nú er unnið að því að tilnefna og fá hluta af Vatnajökulspjóðgarði og gosbeltinu viðurkennt á heimsminjalista UNESCO á grundvelli samspils jökulsins og eldsumbrota. Þá er Torfajökulssvæðið, sem umlykur Friðland að fjallabaki, á yfirlitsskrá yfir hugsanlegar heimsminjatilnefningar Íslands í framtíðinni. Þegar farið verður að skoða það svæði betur er líklegt að það muni teygja sig norður fyrir

<sup>8</sup> Rannveig Ólafsdóttir og Micael Runnström (2011) *How Wild is Iceland? Assessing Wilderness Quality with Respect to Nature Based Tourism*. *Tourism Geographies*, 13 (2) bls. 280–298.

<sup>9</sup> Rannveig Ólafsdóttir og Micael Runnström (2011). *Endalaus víðátta? Mat og kortlagning íslenskra víðerna*. *Náttúrufræðingurinn*. 81(2), 61–68

<sup>10</sup> Taylor, V.F., (2011). *GIS assessment of Icelandic wilderness from 1936-2010*. MS-ritgerð við Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands. <http://hdl.handle.net/1946/9876>

<sup>11</sup> Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Þorvarður Árnason, Hlynur Bárðarson, Karen Pálsdóttir (2010). *Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni*. Háskóli Íslands, 160 bls. – bls. 29.

Veiðivötn og suður í Mýrdalsjökul og Eyjafjallajökul. Nokkur alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði hafa verið kortlögð á hálendi Íslands.

## 4. Stefnumótun og stjórnun landnotkunar á miðhálandinu

### 4.1. Stefnumörkun stjórnvalda

Í þessum kafla er fjallað um opinbera stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga varðandi landnotkun innan miðhálandisins. Um er að ræða stefnur og áætlanir á sviði skipulagsmála og einstakra geiraáætlana.

#### 4.1.1. Landsskipulagsstefna 2015–2026

Samkvæmt 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára innan tveggja ára frá alþingiskosningum. Í tillögunni skal felast endurskoðun á gildandi landsskipulagsstefnu þegar þörf er á ásamt greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála í landinu.

Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun. Landsskipulagsstefna er útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Til grundvallar landsskipulagsstefnu skal leggja markmið skipulagslaga auk framangreindra áætlana. Þá ber eftir því sem við á að hafa svæðis- og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga til hliðsjónar.

Landsskipulagsstefna getur náð yfir landið allt, einstaka landshluta og efnahagslögsöguna og í henni skal ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál á miðhálandi Íslands.

Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og, eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Ef sveitarstjórn telur að ekki beri að taka mið af samþykkttri landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skal hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun til staðfestingar. Auk þess að vera framfylgt í skipulagsáætlunum sveitarfélaga getur landsskipulagsstefna einnig haft áhrif á áætlanir stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun og byggðapróun. Gert er ráð fyrir að við mótun slíkra áætlana ríkisins sé horft til þeirra áherslna sem settar eru fram í landsskipulagsstefnu. Það getur átt við áætlanir eins og byggðaáætlun, kerfisáætlun Landsnets, verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) og samgönguáætlun svo dæmi séu tekin. Auk þess að vera framfylgt í gegnum skipulagsáætlanir sveitarfélaga og áætlanagerð ríkisins, getur landsskipulagsstefna einnig kveðið á um tiltekin verkefni, svo sem leiðbeiningar- eða þróunarverkefni, sem vinna að tilteknum markmiðum stefnunnar.

Fyrsta landsskipulagsstefnan var samþykkt á Alþingi 16. mars 2016 með þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015–2026. Eitt af fjórum viðfangsefnum stefnunnar er skipulag á miðhálandi Íslands. Samkvæmt leiðarljósi í landsskipulagsstefnu er varðar skipulag á miðhálandi Íslands er eftirfarandi lagt til grundvallar: „Staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir útivist. Uppbygging innviða á miðhálandinu taki mið af sérstöðu þess.“



Kaflanum um miðhálandi Íslands í landsskipulagsstefnu er skipt upp í eftirfarandi undirkafla og hvor undirkafla fjallar um tiltekna efnisþætti eða málaflokka. Ákveðin markmið eru síðan tilgreind undir hverjum einstökum efnisþætti eða málaflokki. Hverju markmiði er fylgt eftir með aðgerðum eða leiðum. Annars vegar er um að ræða tilmæli og aðgerðir sem beint er til sveitarfélaga að vinna að í skipulagsáætlunum sínum. Hins vegar er um að ræða ýmis verkefni sem beint er til tiltekinnar opinberra stofnana.

#### **4.1.1.1. Víðerni og náttúrugæði**

Fram kemur í landsskipulagsstefnu að viðhalda skuli sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins með áherslu á verndun víðerna, landslagsheilda, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmætra menningarminja. Skulu sveitarfélög á miðhálandinu útfæra landsskipulagsstefnu um verndun víðerna- og náttúrugæða í skipulagsáætlunum sínum. Við skipulagsgerð skulu sveitarfélög gæta þess að mannvirki og umferð um hálandið skerði sem minnst víðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði hálandisins. Jafnframt ber þeim að kanna möguleika á endurheimt víðerna og náttúrugæða. Áherslu landsskipulagsstefnu á sjálfbæra gróðurframvindu á miðhálandinu muni sveitarfélög m.a. útfæra með ákvæðum í aðalskipulagi um beitar svæði í samráði við bændur og Landgræðslu ríkisins. Þau miði að því að beitarálag sé í samræmi við ástand vistkerfa og markmið um að endurheimta og styrkja náttúruleg vistkerfi og stöðva jarðvegseyðingu. Skulu sveitarfélög útfæra stefnu um verndun víðerna og náttúrugæða hálandisins, eftir því sem við á, með hverfisvernd í skipulagsáætlunum sínum, m.a. þannig að í aðalskipulagi verði þau svæði hverfisvernduð sem tilgreind eru í verndarflokki áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða og náttúruverndaráætlun. Þá skal hverfisvernd eftir aðstæðum nýtt til að vernda land sem talið er viðkvæmt fyrir búfjárbætur.

Í umfjöllun um önnur verkefni stjórnvalda segir í landsskipulagsstefnu að Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun hafi forgöngu um að reglulega liggja fyrir uppfærð kort af umfangi og þróun víðerna á miðhálandinu. Í því felst að ákveða viðmið fyrir mat á umfangi víðerna út frá skipulagssjónarmiðum og að hafa kort sem uppfærð eru reglulega um umfang víðerna aðgengileg fyrir skipulagsvinnu sveitarfélaga og annarra aðila. Einnig er stefnt að því að við umhverfismat áætla og framkvæmda á miðhálandinu verði lagt mat á áhrif áætla og framkvæmda á víðerni og hve mikil rýrnun, eða eftir atvikum endurheimt, verður á víðernum.

#### **4.1.1.2. Ferðapjónusta í sátt við náttúru og umhverfi**

Þá kemur fram í landsskipulagsstefnu að uppbygging ferðamannaáðstöðu skuli stuðla að góðri áðstöðu ferðafólks á miðhálandinu en jafnframt verði gætt að því að óbyggðaupplifun og náttúrugæði skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar.

Skipulagsgerð sveitarfélaga skal miða að því að uppbygging ferðamannaáðstöðu verði takmörkuð á miðhálandinu og megináhersla lögð á uppbyggingu á jaðarsvæðum hálandisins og á nokkrum afmörkuðum svæðum við aðalvegi þess. Gengið verði út frá eftirfarandi flokkun og staðsetningu þjónustustaða:

- Jaðarmiðstöðvar séu á tilteknum stöðum við meginleiðir inn á hálandið og í jaðri þess.
- Hálandismiðstöðvar séu á tilteknum stöðum við meginleiðir um hálandið.
- Skálasvæði séu á tilteknum stöðum í góðu vegasambandi.
- Fjallasel séu í takmörkuðu vegasambandi og taki mið af hæfilegum dagleiðum göngufólks.

Við skipulagsgerð verði stuðlað að því að ferðafólki um miðhálandið standi til boða viðeigandi mannvirki og þjónusta og að ferðafólk dreifist þannig að álag taki mið af þoli náttúrunnar á hverjum stað. Við alla mannvirkjahönnun og framkvæmdir á hálandinu verði jafnframt lögð áhersla á að virðing sé borin fyrir náttúrulegu landslagi og viðhöfð sérstök aðgæsla sem tryggi að mannvirki falli sem best að umhverfi og rýri sem minnst hlut náttúrunnar í heildarmyndinni.

Í umfjöllun um önnur verkefni stjórnvalda er kveðið á um að Skipulagsstofnun, í samvinnu við Þjóðskrá Íslands og sveitarfélög á hálandinu, hafi forgöngu um skráningu mannvirkja og þjónustu á hálandinu. Einnig skal Skipulagsstofnun, í samvinnu við Ferðamálastofu, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög á hálandinu, safna upplýsingum um þörf fyrir breyttar áherslur í mannvirkjagerð fyrir næstu endurskoðun landsskipulagsstefnu, m.a. með hliðsjón af ferðamálastefnu og staðbundinni greiningu og stefnumótun á einstökum svæðum innan miðhálandisins.

#### **4.1.1.3. Samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi**

Um samgöngur segir í landsskipulagsstefnu að viðhald og frekari uppbygging samgöngukerfis á miðhálandinu stuðli að góðu aðgengi að hálandinu og jafnvægi milli ólíkra ferðamáta. Mannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbyggðaupplifun.

Sveitarfélög á miðhálandinu skulu gera grein fyrir og marka stefnu um þjóðvegi, þ.e. stofnvegi og landsvegi, í aðalskipulagi í samráði við Vegagerðina. Jafnframt skulu þau gera grein fyrir og marka stefnu um aðra vegi en þjóðvegi á miðhálandinu í aðalskipulagi í samræmi við lög um náttúruvernd. Skipulagsákvæði um vegi á miðhálandinu skulu fela í sér að vegaframkvæmdum verði haldið í lágmarki, möskvar vegakerfisins verði sem stærstir og að hönnun allra vega taki mið af náttúruvernd, sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna og verndar viðkvæmra svæða.

Um önnur verkefni stjórnvalda segir að á hverjum tíma skuli Vegagerðin veita aðgang að skrá í stafrænum kortagrunni um vegi aðra en þjóðvegi í náttúru Íslands. Við endurskoðun landsskipulagsstefnu og samgönguáætlunar vinni skipulags- og samgöngufyrirvöld með hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunaaðilum að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu.

#### **4.1.1.4. Sjálfbær nýting orkulinda**

Um nýtingu orkuauðlinda á miðhálandinu segir í landsskipulagsstefnu að þær eigi að vera nýttar með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi, sérstaklega með tilliti til verndunar víðerna.

Skipulagsákvæðanir sveitarfélaga um landnýtingu og mannvirkjagerð vegna orkuvinnslu og orkuflutnings skulu taka mið af áherslu landsskipulagsstefnu á sjálfbæra nýtingu orkulinda og verndun víðerna og náttúru miðhálandisins. Meiri háttar mannvirkjagerð skal verða beint að stöðum sem rýra ekki víðerni eða landslagsheild hálandisins.

Önnur verkefni stjórnvalda eru að meta samlegðaráhrif virkjunarkosta á víðerni og náttúru hálandisins við umhverfismat verndar- og orkunýtingaráætlunar. Einnig þarf að leggja mat á áhrif orkuflutningsmannvirkja og samlegðaráhrif nýrra virkjunarkosta og annarra mannvirkja sem fyrir eru eða þegar ákveðin. Samlegðaráhrif eru heildaráhrif fleiri en einnar framkvæmdar sem valda sambærilegum áhrifum á sömu þætti umhverfisins, landsvæði og/eða hópa í samfélaginu. Við umhverfismat kerfisáætlunar verði lagt mat á áhrif mismunandi kosta varðandi legu og útfærslu

orkuflutningsmannvirkja á víðerni og náttúru hálandisins. Á miðhálandinu taki slíkt umhverfismat til kostnaðs sem felast í lagningu jarðstrengja auk loftlína.

#### **4.1.1.5. Trygg fjarskipti í sátt við náttúru og umhverfi**

Samkvæmt landskipulagsstefnu á skipulag að gefa kost á uppbyggingu fjarskiptamannvirkja á miðhálandinu til að tryggja örugg fjarskipti, um leið og gætt verði að áhrifum á náttúru og landslag.

#### **4.1.1.6. Skipulag með tilliti til náttúruvár**

Stefnt er að því að við skipulagsgerð á miðhálandinu verði tekið tillit til öryggis vegna náttúruvár, svo sem snjóflóða, skriðufalla, vatnsflóða, eldgosa, jökulhlaupa og jarðskjálfta.

### **4.1.2. Áætlun um vernd og orkunýtingu (rammaáætlun)**

#### **4.1.2.1. Markmið og gildissvið**

Kveðið er á um gerð áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða í lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, hér eftir nefnd rammaáætlun. Markmið með gerð hennar er að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi, sbr. 1. gr. laganna. Virkjunarkostir sem falla undir gildissvið laganna eru þeir sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða varmaafli 50 MW eða meira. Í áætluninni eru virkjunarkostir flokkaðir í nýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk, allt eftir því hvort lagt er til að viðkomandi landsvæði þar sem virkjunarkostinn er að finna verði tekið undir virkjunarframkvæmd, verði verndað gegn orkuvinnslu eða hvort skoða þurfi viðkomandi virkjunarkost og landsvæði betur. Í verndarflokk falla virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu.

Gildissvið rammaáætlunar tekur til landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu, hvort sem um ræðir eignarland eða þjóðlendur. Miðhálandið fellur því undir gildissvið áætlunarinnar og hafa virkjunarkostir innan þess komið til efnislegrar meðferðar verkefnisstjórnar og verið flokkaðir í þá þrjá flokka sem kveðið er á um í rammaáætlun.

#### **4.1.2.2. Réttaráhrif flokkunar virkjunarkosta**

Réttaráhrif þess að virkjunarkostur er flokkaður í nýtingarflokk eru fyrst og fremst þau að stjórnvöldum er þá heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum og orkuvinnslu vegna þeirra virkjunarkosta auk þess sem orkurannsóknir sem lögum samkvæmt geta farið fram án leyfis stjórnvalda eru heimil.

Réttaráhrif þess að virkjunarkostur er flokkaður í biðflokk eru þau að stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu á svæðum þar sem er að finna slíka virkjunarkosti. Hins vegar er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar vegna slíkra virkjunarkosta svo framarlega sem framkvæmdir vegna rannsókna séu ekki matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum eða háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða úrskurði ráðherra.

Réttaráhrif þess að svæði sem virkjunarkostur er á er flokkað í verndarflokk eru í fyrsta lagi þau að stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum eða orkuvinnslu á þessum svæðum. Að auki eru aðrar orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar óheimilar. Í öðru lagi hvílir sú skylda á stjórnvöldum að hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar. Í 3. mgr. 3. gr. laganna segir að hún nái ekki yfir landsvæði í A-hluta náttúruminjaskrár nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilaðar á viðkomandi svæði.

#### **4.1.2.3. Tillaga til þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða**

Við samþykkt þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða á Alþingi verður hún bindandi við gerð skipulagsáætlana og er kveðið sérstaklega á um það í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun að sveitarstjórnir skuli samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir innan fjögurra ára frá samþykkt áætlunarinnar. Sveitarstjórnnum er þó heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt rammaáætlun í allt að tíu ár og skulu þá tilkynna þá ákvörðun til Skipulagsstofnunar.

#### **4.1.3. Áætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum (innviðaáætlun)**

Lög nr. 20/2016 um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum hafa það að markmiði að móta og samræma stefnu um uppbyggingu, rekstur og viðhald innviða í þágu náttúruverndar og til verndar menningarsögulegum minjum vegna álags af völdum ferðamennsku og útivistar. Í lögnum er kveðið á um gerð stefnumarkandi landsáætlunar til tólf ára, hér eftir nefnd innviðaáætlun, sem lögð er fyrir Alþingi, og þriggja ára verkefnaáætlunar. Lögin, og þar af leiðandi þær áætlanir sem unnar eru samkvæmt þeim, ná til svæða innan efnahagslögsögu Íslands þar sem er að finna ferðamannastaði, jafnt innan eignarlanda sem þjóðlendna. Áætlanir um uppbyggingu innviða geta því náð yfir svæði sem eru á miðhálandinu.

Ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði í eigu hins opinbera falla sjálfkrafa undir bæði tólf ára landsáætlun og þriggja ára verkefnaáætlun. Hvað varðar önnur landsvæði er gert ráð fyrir að sveitarfélög eða landshlutasamtök þeirra skuli gera tillögur um það hvaða leiðir, staðir og svæði innan marka þeirra sem ekki eru í eigu hins opinbera falli undir áætlanirnar. Ef um er að ræða eignarland, sem er ekki í eigu hins opinbera, er samþykki landeiganda nauðsynleg forsenda fyrir því að sveitarfélag geti lagt til að það falli undir áætlanirnar.

Innviðaáætlun tekur til verndaraðgerða, öryggismála, uppbyggingar, eftirlits, undirbúnings og reksturs staða, leiða og svæða og viðhalds innviða á ferðamannaleiðum, ferðamannastöðum og ferðamannasvæðum í landinu en þau hugtök eru nánar skilgreind í 2. gr. laganna. Í landsáætlun á að leggja til grundvallar vernd náttúru og menningarsögulegra minja og viðmið um sjálfbæra nýtingu og skilgreina þá stefnu við uppbyggingu og viðhald sem unnið verður eftir á gildistíma áætlunarinnar auk þess sem ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði sem áætlunin tekur til hverju sinni skulu tilgreind nánar. Endurskoða skal áætlunina eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti og það hvaða svæði verða í forgangi hvað varðar uppbyggingu innviða getur því breyst.

Fyrsta tillaga til þingsályktunar um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára skal vera lögð fyrir Alþingi eigi síðar en 1. janúar 2017. Þar sem viðkvæm náttúra og menningarminjar eru víða undir miklu álagi

sökum ferðamennsku þótti nauðsynlegt að ráðast í aðgerðir svo fljótt sem unnt er. Vegna þessa er í lögnum kveðið á um gerð bráðabirgðaáætlunar sem mun gilda til ársins 2018.

#### **4.1.4. Samgönguáætlun**

Um samgönguáætlun gilda lög nr. 33/ 2008 um samgönguáætlun. Markmið þeirra laga er að samræma áætlanagerð við framkvæmdir og rekstur í samgöngumálum og er það gert með tveimur áætlunum. Annars vegar er um að ræða samgönguáætlun til tólf ára og hins vegar samgönguáætlun til fjögurra ára sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar.

Í tólf ára samgönguáætlun er mörkuð stefna og markmið fyrir allar gerðir samgangna næstu tólf árin. Að auki skal í áætluninni lagt mat á og tekið tillit til þarfa ferðaþjónustunnar fyrir bættar samgöngur.

Samgönguáætlun nær til fjáröflunar og útgjalda til allra greina samgangna, þ.m.t. almenningssamgangna, hafnamála, sjóvarna, öryggismála og umhverfismála samgöngugreina. Í áætluninni skal skilgreina það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna og jafnframt gera grein fyrir ástandi og horfum í samgöngum í landinu.

Í gildi er samgönguáætlun fyrir árin 2011–2022. Fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2015–2018 var samþykkt á Alþingi 16. október 2016. Í gildandi samgönguáætlunum er ekki sérstaklega vísað til miðhálandisins og stefnumörkunar um uppbyggingu samgangna þar.

#### **4.1.5. Aðrir vegir en þjóðvegir í náttúru Íslands**

Í 32. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er kveðið á um að Vegagerðin skuli halda skrá í stafrænum kortagrunni um vegi aðra en þjóðvegi í náttúru Íslands þar sem umferð vélknúinna ökutækja er heimil, sbr. 2. mgr. 7. gr. vegalaga nr. 80/2007. Vegir sem falla undir ákvæði 32. gr. náttúruverndarlaga eru vegir sem ekki falla undir samgönguáætlun. Skráning þeirra á vegaskrá felur ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og engin ábyrgð liggur hjá ríki eða sveitarfélögum um viðhald slíkra vega. Slíkir vegir falla í raun utan flokkunarkerfis vegalaga.

Ákvörðun um hvaða vegir skuli koma fram á vegaskrá á grundvelli 32. gr. náttúruverndarlaga er í höndum sveitarfélaga, en þau gera tillögu um vegaskrá innan sinna marka við gerð aðalskipulags, breytingu á aðalskipulagi eða við gerð svæðisskipulags. Skýrt er kveðið á um samráð við ákveðna aðila við gerð tillögunnar en þeir eru: Umhverfisstofnun eða önnur stjórnvöld þjóðgarða ef við á, Vegagerðin, Landgræðsla ríkisins, Landmælingar Íslands, Samtök útivistarfélaga, náttúru- og umhverfisverndarsamtök, Bændasamtök Íslands og Samtök ferðaþjónustunnar.

Unnið er að gerð reglugerðar um gerð og birtingu skrár yfir vegi í náttúru Íslands í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í 6. ákvæði til bráðabirgða í náttúruverndarlögum er kveðið á um að þar til sveitarfélög hafi gert breytingar á aðalskipulagi sínu, eða eftir atvikum svæðisskipulagi, sé heimilt að aka vélknúnum ökutækjum á greinilegum vegum í náttúru Íslands sem eru að staðaldri notaðir til umferðar vélknúinna ökutækja. Vinnu við vegaskrá skal hins vegar lokið fyrir árslok 2020. Ekki mun koma fram í skránni nema á afmörkuðum svæðum hálandisins, svo sem innan marka Vatnajökulsþjóðgarðs, hvaða vegir utan vegakerfis Vegagerðarinnar verða heimilaðir til notkunar í framtíðinni.

#### **4.1.6. Náttúruminjaskrá**

Í náttúruverndarlögum nr. 60/2013 er kveðið á um náttúruminjaskrá. Í 33. gr. laganna segir að ráðherra gefi út náttúruminjaskrá á fimm ára fresti og birti með auglýsingu í Stjórnartíðindum þegar Alþingi hefur samþykkt þingsályktun um framkvæmdaáætlun. Náttúruminjaskráin skiptist í þrjá hluta, þ.e. A-, B- og C-hluta. Réttaráhrifum friðlýsingar og friðunar vistgerða, vistkerfa og tegunda er lýst í VII., VIII. og IX. kafla náttúruverndarlaga.

Í skipulagslögum nr. 123/2010 kemur skýrt fram að í skipulagsáætlunum skuli gera grein fyrir þeim svæðum innan skipulagssvæðisins sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd eða öðrum lögum, þar á meðal náttúruminum í A-, B- og C-hluta náttúruminjaskrár og náttúruvörðum sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd.

##### **4.1.6.1. A-hluti – Friðlýst svæði**

Í A-hluta náttúruminjaskrár skal vera skrá yfir friðlýst svæði flokkuð eftir friðlýsingarflokkum, friðaðar vistgerðir, vistkerfi og tegundir auk skrár yfir önnur svæði sem vernduð eru samkvæmt sérlögum. Ákvarðanir um friðlýsingar skulu byggðar á framkvæmdaáætlun (B-hluta náttúruminjaskrár) en þó er heimilt að ákveða friðlýsingu með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags þótt ekki sé gert ráð fyrir henni í áætluninni.

Friðlýsing hefur þau réttaráhrif að hvers konar athafnir eða framkvæmdir sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja eru óheimilar nema samkvæmt undanþágu og það varðar refsingu skv. 90. gr. að spilla friðlýstum náttúruminum.

##### **4.1.6.2. B-hluti – Framkvæmdaáætlun um friðlýsingar og friðun**

Í B-hluta náttúruminjaskrár skal vera framkvæmdaáætlun til fimm ára, þ.e.a.s. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun. Við gerð áætlunarinnar á samkvæmt lögum að leggja áherslu á að byggja upp skipulagt net verndarsvæða til að stuðla að því að verndarmarkmið 2. og 3. gr. náttúruverndarlaga náist. Réttaráhrif þess að náttúruminjar eru teknar á B-hluta framkvæmdaáætlunar eru fyrst og fremst þau að ráðherra er heimilt að kveða á um tímabundið bann við framkvæmdum eða nýtingu sem skaðað getur verndargildi náttúruminjanna. Að auki ber að forðast að raska náttúruminum og sýna sérstaka aðgæsluskyldu.

##### **4.1.6.3. C-hluti – Aðrar mikilvægar náttúruminjar**

Í C-hluta náttúruminjaskrár skal vera skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða friða. Þegar unnið er að vali náttúruminja eða svæða í C-hlutann á að liggja fyrir mat á verndargildum þeirra og verndarþörf og skal taka mið af markmiðsákvæðum 1.–3. gr. náttúruverndarlaga.

Réttaráhrifum skráninga svæða og náttúruminja í C-hluta er lýst í 37. gr. náttúruverndarlaga. Þar segir að forðast beri að raska svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið í C-hluta nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað. Nauðsynlegt er að afla framkvæmdaleyfis vegna framkvæmda sem hafa í för með sér slíka röskun og leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar. Að auki er vísað til ákvæða 61. gr. laganna um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja þegar metið er hvort slíkt leyfi skuli veitt.

#### 4.1.7. Kerfisáætlun Landsnets

Um kerfisáætlun gilda raforkulög nr. 65/2003. Samkvæmt 3. gr. raforkulaga er flutningsfyrirtæki skilgreint sem fyrirtæki sem stýrir rekstri flutningskerfisins og annast kerfisstjórnun. Landsnet hf. fellur undir þá skilgreiningu laganna að vera flutningsfyrirtæki en það var stofnað árið 2005 á grundvelli raforkulaga. Hlutverk þess er að annast flutning raforku og stjórna raforkukerfinu. Landsnet starfar samkvæmt sérleyfi og er háð opinberu eftirliti Orkustofnunar.

Í 9. gr. raforkulaga kemur fram að flutningsfyrirtækið (Landsnet) skuli árlega leggja fyrir Orkustofnun til samþykktar kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins og að í henni skuli felast eftirfarandi áætlanir:

- Langtímaáætlun kerfisáætlunar sem sýnir þá þætti í meginflutningskerfinu sem fyrirhugað er að byggja upp eða uppfæra á næstu tíu árum og tímaáætlun þeirra.
- Framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar sem sýnir ákvarðanir um fjárfestingar í flutningskerfinu sem hafa þegar verið teknar og fjárfestingar sem þarf að ráðast í á næstu þremur árum og tímaáætlun þeirra.

Sveitarfélögum ber að samræma skipulagsáætlanir verkefnum samkvæmt langtímaáætlun kerfisáætlunar við endurskoðun aðalskipulags og eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, sbr c.-lið 9. gr. laganna.

Orkustofnun samþykkti 25. apríl 2016 kerfisáætlun Landsnets fyrir tímabilið 2015–2024. Í kerfisáætluninni eru kynntir nokkrir valkostir til uppbyggingar flutningskerfis raforku.

Framkvæmdir á þriggja ára framkvæmdaáætlun Landsnets eru óháðar því hvaða valkostur verður valinn í langtímaáætlun fyrirtækisins en Landsnet lagði fram níu valkosti. Annars vegar er um að ræða valkosti sem tengjast svokallaðri hálendisleið (Sprengisandsleið) og hins vegar valkosti sem miða að því að styrkja núverandi byggðalínu. Orkustofnun fellst á að þeir valkostir sem Landsnet hefur sett fram séu orðnir hluti af langtímaáætlanagerð Landsnets en tekur ekki afstöðu til þess hvaða valkostur verði farinn að svo stöddu. Til þess að Orkustofnun geti metið valkosti í langtímaáætlun fyrirtækisins og samþykkt þær framkvæmdir sem eru hluti af henni þurfi ítarlegri upplýsingar/greiningar að liggja fyrir um það hvernig fyrirhugaðar framkvæmdir á langtímaáætlun falla að markmiðum raforkulaga. Má gera ráð fyrir að þetta skýrist í kerfisáætlunum Landsnets á komandi árum en fyrirtækinu ber að leggja fram nýja kerfisáætlun til samþykktar árlega. Í nóvember 2016 voru lögð fram, í opið umsagnarferli, drög að kerfisáætlun Landsnets fyrir tímabilið 2016–2025. Samkvæmt drögunum, sem enn eru ósamþykkt af Orkustofnun, er það niðurstaða Landsnets að leggja til að ráðist verði í þær línulagnir sem sameiginlegar eru öllum valkostum en bíða með ákvörðun um hvort eigi að fara hálendisleið eða byggðaleið þangað til frekari upplýsingar liggja fyrir.

#### 4.1.8. Stjórnunar- og verndaráætlanir þjóðgarða

Á stjórnvöldum hvílir sú skylda samkvæmt náttúruverndarlögum að vinna stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir öll friðlýst svæði. Um er að ræða lögbundið verkefni Umhverfisstofnunar og skal slík áætlun liggja fyrir innan 12 mánaða frá gildistöku friðlýsingar. Efni stjórnunar- og verndaráætlunar er meðal annars landnýting, landvarsla, vöktun, uppbygging, fræðsla og miðlun upplýsinga, verndaraðgerðir og aðgengi ferðamanna, þar á meðal aðgengi fatlaðs fólks. Að auki er heimilt að setja í stjórnunar- og verndaráætlanir sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á

friðlýstum svæðum enda hafi slíkar reglur ekki verið settar í auglýsingu um friðlýsingu viðkomandi svæðis.

Stjórnunar- og verndaráætlanir eru unnar í samráði við eigendur svæða, Náttúrufræðistofnun Íslands, viðkomandi sveitarstjórnir og aðrar fagstofnanir ríkisins eftir atvikum. Að auki er gert ráð fyrir að staðfestingu ráðherra þurfi til að áætlun taki gildi og ber að auglýsa hana í B-deild Stjórnartíðinda eins og þegar um er að ræða auglýsingar um friðlýsingar. Gert er ráð fyrir að stjórnunar- og verndaráætlanir friðlýstra svæða séu bindandi fyrir sveitarstjórnir við gerð skipulagsáætlana fyrir viðkomandi svæði og er staða áætlanna í raun sambærileg skipulagsáætlunum, enda koma sveitarstjórnir viðkomandi svæðis að gerð stjórnunar- og verndaráætlana.

Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, er kveðið á um gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarðinn. Um er að ræða ítarleg ákvæði um ferli þeirrar vinnu auk þess sem kveðið er á um lögbundið samráðs- og kynningarferli. Stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins er staðfest af ráðherra og auglýst í B-deild Stjórnartíðinda eins og aðrar stjórnunar- og verndaráætlanir friðlýstra svæða. Í 13. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð er sérstaklega tekið fram að stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins sé bindandi fyrir sveitarstjórnir við gerð skipulagsáætlana innan Vatnajökulsþjóðgarðs.

#### **4.1.9. Svæðis- og aðalskipulagsáætlanir**

##### **4.1.9.1. Svæðisskipulagsáætlanir sveitarfélaga**

Um gerð svæðisskipulagsáætlana sveitarfélaga er fjallað í VI. kafla skipulagslaga nr. 123/2010. Samkvæmt skipulagslögum er svæðisskipulag skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna þeirra um byggðaþróun og þá þætti landnotkunar sem þörf er talin á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga. Staðbundnar ákvarðanir um landnotkun skal eingöngu taka í svæðisskipulagi ef nauðsyn þykir til að tryggja sameiginlega hagsmuni hlutaðeigandi sveitarfélaga, til að útfæra landsskipulagsstefnu á hlutaðeigandi svæði eða vegna nauðsynlegrar samræmingar landnotkunar í fleiri en einu sveitarfélagi. Svæðisskipulag skal ná yfir svæði sem myndar heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti og getur þannig náð yfir heila landshluta eða aðrar stærri heildir. Við gerð svæðisskipulags skal byggt á markmiðum skipulagslaga og landsskipulagsstefnu og skal stefnumörkun svæðisskipulags ná til a.m.k. tólf ára tímabils.

Svæðisskipulag samkvæmt skipulagslögum er valkvætt fyrir önnur sveitarfélög landsins en þau sem eru á höfuðborgarsvæðinu. Ekkert svæðisskipulag er á miðhálandinu en sérstakt svæðisskipulag fyrir háhitasvæði í Þingeyjarsýslum nær að mörkum miðhálandisins.<sup>12</sup>

Fyrir liggur rammaskipulag fyrir svokallað Suðurhálandi sem var samþykkt af hlutaðeigandi sveitarstjórnnum Rangárbings ytra, Rangárbings eystra og Skaftárhrepps árið 2014.<sup>13</sup> Um er að ræða

<sup>12</sup> Samvinnunefnd um svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum, 2007. Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007–2025.

<http://www.thingeyjarsveit.is/static/files/skipulagsmal/svaedisskipulag/greinargerd-stadfest-080116-an-uppdatta.pdf>

<sup>13</sup> Steinsholt, 2014. Suðurhálandið. Rammaskipulag fyrir Rangárbing ytra, Rangárbing eystra og Skaftárhrepp. <http://steinholtsf.is/wp-content/uploads/2014/03/Rammaskipulag-Su%C3%B0urh%C3%A1landisins1.pdf>



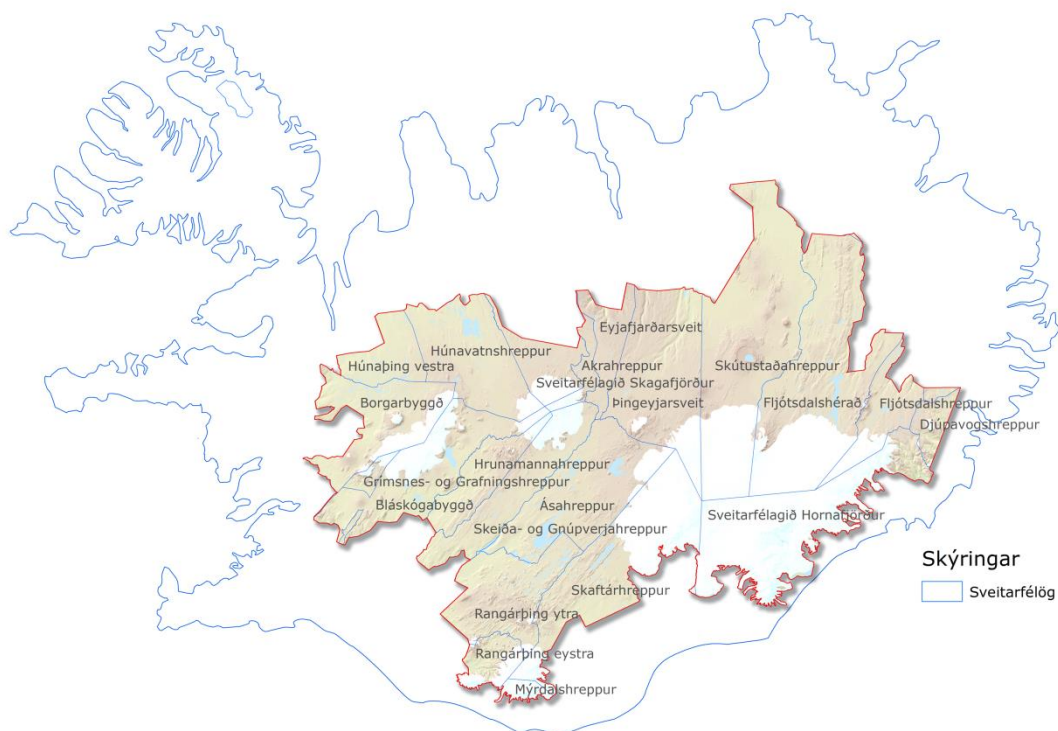
samræmda stefnumörkun sveitarfélaganna í skipulags- og byggingarmálum á svæðinu og víkur einkum að ferðaþjónustu og samgöngum.

#### 4.1.9.2. Aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga

Í VII. kafla skipulagslaga nr. 123/2010 er fjallað um aðalskipulagsáætlanir. Samkvæmt ákvæðum laganna er aðalskipulag skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag sem skal taka til alls lands innan marka sveitarfélagsins. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Í aðalskipulagi er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þ.m.t. þéttleika byggðar.

Við gerð aðalskipulags skal byggt á markmiðum skipulagslaga, landsskipulagsstefnu, svæðisskipulagi, liggja það fyrir, og áætlunum um þróun og þarfir sveitarfélagsins. Þá skal jafnframt gætt að samræmi við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga. Í aðalskipulagi skal marka stefnu til a.m.k. tólf ára en jafnframt gera grein fyrir samhengi skipulagsáætlunarinnar og einstakra þátta hennar við langtímaþróun sveitarfélagsins.

Sveitarfélög skulu á hverjum tíma hafa í gildi aðalskipulag og ber sveitarstjórn ábyrgð á að gert sé aðalskipulag fyrir sveitarfélagið. Stefna aðalskipulags er bindandi við gerð deiliskipulags og útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfa. Eftir sveitarstjórnarkosningar metur sveitarstjórn hvort ástæða sé til að endurskoða aðalskipulagið. Við mat á því skal m.a. taka mið af því hvort landsskipulagsstefna kalli á endurskoðun aðalskipulagsins. Ef niðurstaða sveitarstjórnar er að aðalskipulagið þarfnist ekki endurskoðunar heldur það gildi sínu.



Mynd 3. Stjórnsýslumörk sveitarfélaga innan miðhálandislínunnar.

Samtals 21 aðalskipulagsáætlun sveitarfélaga nær inn á miðhálandi Íslands (Mynd 3). Þetta eru eftirtalin sveitarfélög:

- Akrahreppur
- Ásahreppur
- Bláskógabyggð
- Borgarbyggð
- Djúpavogshreppur
- Eyjafjarðarsveit
- Fljótsdalshérað
- Fljótsdalshreppur
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Hrunamannahreppur
- Húnaþing vestra
- Húnavatnshreppur
- Mýrdalshreppur
- Rangárþing eystra
- Rangárþing ytra
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skaftárhreppur
- Skútustaðahreppur
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagafjörður
- Þingeyjarsveit

#### **4.1.9.3. Aðrar áætlanir**

Margar aðrar áætlanir stjórnvalda en fjallað hefur verið um hér að framan varða miðhálandið með einum eða öðrum hætti. Sumar þessara áætlana/stefnuskjala setja viðmið um nýtingu lands og landnotkun þó að ekki sé vísað í tiltekin svæði eða staði.

Dæmi um áætlanir sem varða miðhálandið eru t.d. stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni,<sup>14</sup> Náttúruminjasrá 1996, velferð til framtíðar,<sup>15</sup> byggðaaáætlun, ferðamálaáætlun, fjarskiptaáætlun, menningarstefna í mannvirkjagerð og yfirlitsskrá yfir fyrirhugaðar tilnefningar Íslands á heimsminjasrá UNESCO.

## **4.2. Landsvæði sem njóta verndar og önnur vernd**

### **4.2.1. Friðlýst svæði og fyrirhugaðar friðlýsingar**

Landsvæði sem hafa verið friðlýst samkvæmt náttúruverndarlögum eða sérlögum eru um 40% þess svæðis sem skilgreint er sem miðhálandi (Mynd 4). Friðlýst svæði á miðhálandinu eru Friðland að Fjallabaki, Þjórsárver, Hveravellir, Geitland, Herðubreiðarfriðland, Guðlaugstungur og Vatnajökulspjóðgarður sem liggur að nokkru leyti utan miðhálandisins. Þingvallabjóðgarður nær einnig inn fyrir miðhálandislínuna.

<sup>14</sup> Umhverfisráðuneytið, 2008. *Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni*

<sup>15</sup> Umhverfisráðuneytið, 2002. *Velferð til framtíðar.*



Mynd 4. Afmörkun friðlýstra svæða innan miðhálandislínunnar.

#### 4.2.1.1. Vatnajökulsþjóðgarður

Um Vatnajökulsþjóðgarð fer samkvæmt ákvæðum laga nr. 60/2007. Í 2. gr. þeirra segir að markmið með stofnun þjóðgarðsins séu eftirfarandi:

1. Vernda náttúru svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
2. Gefa almenningi kost á að kynnst og njóta náttúru og sögu svæðisins.
3. Stuðla að rannsóknum á svæðinu, fræða um það og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu svæðisins.
4. Leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.

Í 1. gr. laganna segir að ráðherra friðlýsi með reglugerð Vatnajökul og helstu áhrifasvæði jökulsins. Friðlýsing Vatnajökulsþjóðgarðs tók gildi við setningu reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 608/2008. Mörk þjóðgarðsins eru því ákveðin í reglugerð.

Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs er aðalstjórn tæki þjóðgarðsins, sbr. kafla 3.2.8. Í áætluninni eru markmið verndunar tilgreind nánar, stefna stjórnar og leiðir til að framfylgja stjórnun og vernd eru sett fram auk þess sem gerð er grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan þjóðgarðsins, einstökum verndaraðgerðum, landnýtingu, mannvirkjagerð, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Í stjórnunar- og verndaráætlun er einnig fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu og not þess. Í áætluninni 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 eða menningarminjum innan þjóðgarðsins. Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að gera ráð fyrir að mismunandi reglur um umferðarrétt, aðgengi o.fl. gildi á mismunandi svæðum innan þjóðgarðsins, allt eftir einkennum svæðisins, lífríki þess og verndarþörf. Eins og fram kemur í kafla 3.2.7 er stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs bindandi fyrir sveitarstjórnir við gerð skipulagsáætlana innan þjóðgarðsins.

Allt frá því að Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður með lögum árið 2007 hefur landsvæðum verið bætt við þjóðgarðinn. Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 608/2008 hefur verið breytt til samræmis við það. Heildarflatarmál þjóðgarðsins nú er 13.952 km<sup>2</sup>, en var við stofnun hans 10.857 km<sup>2</sup>.

Tekin hefur verið ákvörðun í ríkisstjórn Íslands um að tilnefna landsvæði sem eru innan Vatnajökulsþjóðgarðs á heimsminjaskrá UNESCO. Þessi landsvæði eru utan miðhálandislínunnar. Um er að ræða þjóðlendurnar Ærfell, Fjall, Breiðármörk og vestanvert Jökulsárlón og landsvæði vestan lónsins. Jafnframt er tillaga um að ríkisjörðin Sandfell, sem er í eyði, verði felld undir þjóðgarðinn en hún nær frá jökli og í sjó fram.

#### **4.2.1.2. Friðlýst svæði önnur en þjóðgarðar**

Í 38. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, segir að ráðherra geti friðlýst landsvæði, einstakar náttúrumyndanir, náttúruminjar í hafi, vatnasvæði og heildstæð vatnakerfi til að stuðla að markmiðum laganna. Ákvarðanir um friðlýsingar skal ráðherra byggja á framkvæmdaáætlun náttúruminjakrár en honum er þó heimilt að ákveða friðlýsingu með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags þótt ekki sé gert ráð fyrir henni í áætluninni.

Þegar svæði eða náttúruminjar hafa verið friðlýstar eru réttaráhrifin fyrst og fremst þau að hvers konar athafnir eða framkvæmdir sem ganga gegn markmiði friðlýsingar og geta skaðað verndargildi friðlýstra náttúruminja eru óheimilar nema samkvæmt sérstakri undanþágu, sbr. 41. gr. laganna.

Hafa þarf í huga að markmið friðlýsingar og reglur um framkvæmdir, umferðarrétt o.fl. eru mismunandi eftir því um hvaða flokk friðlýsts svæðis er að ræða. Til að mynda er í náttúruverndarlögum nr. 60/2013 gert ráð fyrir að strangari reglur um framkvæmdir og umferðarrétt gildi á svæðum sem friðlýst eru sem óbyggð víðerni heldur en til að mynda á landsvæðum sem friðlýst eru sem landslagsverndarsvæði, sbr. 46. og 50. gr. laganna. Vegna þessa skiptir miklu máli hvaða flokkur það er sem endanlega verður fyrir valinu þegar ákvörðun um friðlýsingu er tekin en þar vegur þyngst markmið friðlýsingarinnar. Ef markmiðið með henni er að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar sem einkenna svæðið og tryggja aðgang almennings að því til útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins er svæðið friðlýst sem þjóðgarður skv. 47. gr. laganna. Ef hins vegar er um að ræða afmörkuð landsvæði sem friðlýst eru til að vernda tiltekna vistgerðir og búsvæði og styrkja verndun tegunda lífvera sem eru sjaldgæfar eða í hættu samkvæmt útgefnum válistum eða til að vernda lífríki sem er sérstaklega fjölbreytt eða sérstætt er viðkomandi svæði friðlýst sem friðland skv. 49. gr. laganna.

### **Þjórsárver**

Friðland í Þjórsárverum var stofnað árið 1981 en árið 1987 var friðlýsingin endurskoðuð. Flatarmál friðlandsins er 35.784 ha. Í samræmi við náttúruverndaráætlun 2009–2013 hefur verið unnið að stækkun friðlandsins í Þjórsárverum og gerð tillaga um að friðlandið nái yfir allan Hofsjökul, teygji sig lengra til suðurs og norðurs og verði alls um 156.260 ha. Þjórsárver eru ein víðáttumesta gróðurvin á miðhálandinu. Þar eru gróskumiklar og fjölskrúðugar flæðilendur ásamt miklum rústamyndunum. Þjórsárver eru einnig alþjóðlega mikilvæg varplönd heiðagæsa.

### **Hveravellir**

Jarðhitasvæðið á Hveravöllum og næsta nágrenni, alls um 534 ha, var friðlýst sem náttúruvætti árið 1960 en auglýsing um friðlýsinguna var endurskoðuð árið 1975. Háhitasvæðið er í um 630 m hæð yfir sjávarmáli. Vegna hárrar grunnvatnsstöðu eru þar aðallega vatnshverir.

### **Herðubreiðarfriðland**

Friðlandið sem tekur til Herðubreiðar, Herðubreiðarlinda og Grafarlanda var stofnað 1974 og er alls um 17.000 ha að flatarmáli. Frá árinu 2008 hefur Vatnajökulsþjóðgarður haft umsjón með friðlandinu í samræmi við gildandi samning við Umhverfisstofnun um umsjón og rekstur friðlandsins. Herðubreið, sem er stapi og ber því vitni um þykkt ísaldarjökulsins, er áberandi kennileiti í friðlandinu. Friðlandið einkennist af víðfeðmum hraunbreiðum og söndum ásamt gróðurvin í Herðubreiðarlindum og Grafarlöndum.

### **Geitland**

Friðlandið Geitland var stofnað árið 1988 og er 12.280 ha að flatarmáli. Friðlandið liggur að vesturmörkum Langjökuls, og liggja suðurmörk um Prestahnúk. Innan friðlandsins er Hafrafell en norðurmörk liggja um Hvítá allt niður að Húsafellsskógi. Friðlandið sem nær upp að Langjökli einkennist af víðáttumiklu hraun- og sandflæmi. Hraunið hefur runnið úr gígum við jökulrætur sunnan Hafrafells.

### **Friðland í Guðlaugstungum**

Friðlandið í Guðlaugstungum var stofnað árið 2005 og er 40.160 ha að flatarmáli. Friðlandið nær til votlendisins sem kennt er við Guðlaugstungur, Svörtutungur og Álfgeirstungur sem er víðfeðmt og gróskumikið votlendi, fjölbreytt og mikilvægt rútasvæði. Svæðið er alþjóðlega mikilvægt fyrir heiðagæs. Friðlandið er einnig mikilvægt hvað varðar landslagsheild þar sem það nær til lands upp að jökli.

### **Friðland að Fjallabaki**

Friðland að Fjallabaki var stofnað árið 1979 og er um 44.630 ha að flatarmáli. Allt land friðlandsins er hærra en 500 m yfir sjávarmáli og er staðsett á gosbeltinu á suðurhálandinu. Landið er áberandi mótað af eldvirkni og jarðhita, þakið nútímahrauni, söndum, ám og vötnum. Friðlandið er eitt þekktasta líparítségvæði landsins.

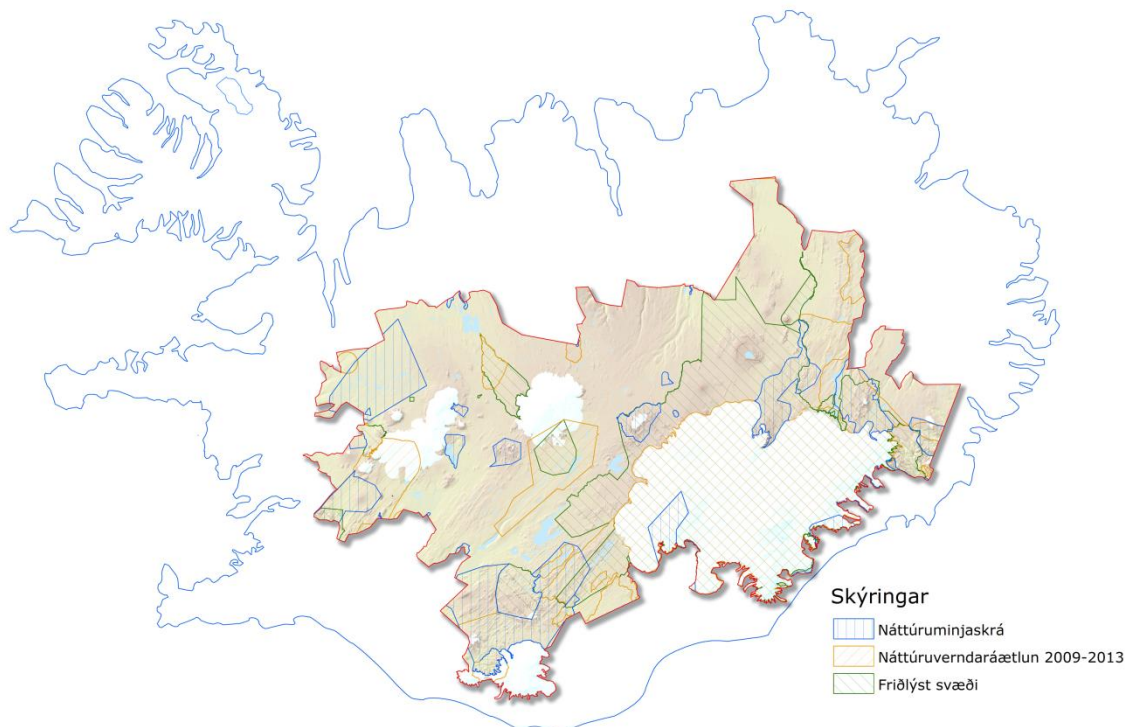
#### **4.2.1.3. Náttúruverndaráætlun 2009–2013**

Samkvæmt 65. gr. þágildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 átti ráðherra eigi sjaldnar en á fimm ára fresti að láta vinna náttúruverndaráætlun fyrir landið allt og leggja fyrir Alþingi. Í áætluninni áttu að vera sem gleggstar upplýsingar um náttúruminjar, þ.e. náttúruverndarsvæði og lífverur, búsvæði

þeirra, vistgerðir og vistkerfi, sem ástæða þótti til að friðlýsa. Undirbúningur áætlunarinnar var í höndum Umhverfisstofnunar sem í samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands, náttúrustofur og hlutaðeigandi náttúruverndarnefndir sveitarfélaga sá um undirbúning og öflun gagna vegna áætlunarinnar.

Þegar lög nr. 44/1999 voru felld úr gildi með gildistöku nýrra náttúruverndarlaga var tekið fram í bráðabirgðaákvæði nýju laganna að ráðherra væri heimilt að friðlýsa og friða náttúruminjar sem teknar höfðu verið á náttúruverndaráætlun, sbr. 1. mgr. 65. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999. Samkvæmt því heldur náttúruverndaráætlun 2009–2013 gildi sínu þar til Alþingi samþykkir fyrstu tillöguna um framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, sbr. 13. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Á grundvelli eldri náttúruverndarlaga voru tvær þingsályktanir um náttúruverndaráætlun samþykktar á Alþingi, þ.e. náttúruverndaráætlun 2004–2008 og 2009–2013. Náttúruverndaráætlun 2009–2013 tekur auk nýrra tillagna einnig til þeirra svæða á fyrri áætlun sem ekki hafði reynst unnt að friðlýsa á tímabilinu.

Í náttúruverndaráætlun 2004–2008 er aðeins eitt svæði innan miðhálandislínunnar og hefur það verið friðlýst, Guðlaugstungur. Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 eru fimm svæði innan línunnar: Orravatsnústir, stækkun friðlands í Þjórsárverum, Langisjór og Tungnaárfjöll, Skaftárhraun (NI-tillaga 1) og skóglendi við Hoffellsjökul. Þrjú síðastnefndu eru nú innan marka Vatnajökulsþjóðgarðs (Mynd 5).



Mynd 5. Afmörkun svæða innan miðhálandislínunnar sem eru á gildandi náttúruminjaskrá og náttúruverndaráætlun auk friðlýstra svæða.



#### 4.2.1.4. Rammaáætlun

Í kafla 4.1.2 er að finna almenna umfjöllun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða eða rammaáætlun. Gildandi rammaáætlun var samþykkt sem þingsályktun á Alþingi 14. janúar 2013. Í henni eru flokkaðir í heild 67 virkjunarkostir, þar af 16 í orkunýtingarflokk, 31 í biðflokk og 20 í verndarflokk. 1. júlí 2015 var breyting á áætluninni samþykkt þar sem einn virkjunarflokkur var færður úr biðflokki í orkunýtingarflokk.

Í gildandi rammaáætlun er að finna virkjunarkosti á miðhálandinu sem hafa verið flokkaðir í biðflokk og verndarflokk. Enginn virkjunarkostur innan miðhálandis var flokkaður í nýtingarflokk samkvæmt þeirri áætlun. Samkvæmt 4. mgr. 6. gr. þýðir flokkun í verndarflokk að stjórnvöld skulu, þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun, hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar. Í samræmi við það ákvæði hefur verið unnið að friðlýsingu Kerlingarfjalla en innan marka þess svæðis er að finna fjóra virkjunarkosti sem flokkaðir hafa verið í verndarflokk.



Mynd 6. Staðsetning og flokkun virkjunarkosta á miðhálandinu samkvæmt tillögum verkefnisstjórnar í 3. áfanga rammaáætlunar.

1. september 2016 lagði umhverfis- og auðlindaráðherra fram á 145. löggjafarþingi tillögu til þingsályktunar um nýja verndar- og orkunýtingaráætlun landsvæða sem á að koma í stað gildandi áætlunar. Þingsályktunin var ekki afgreidd á því þingi. Í henni var lögð til flokkun á alls 82 virkjunarkostum, þar af 18 í nýtingarflokk, 38 í biðflokk og 26 í verndarflokk. Af þeim 18 virkjunarkostum sem lagt er til að fari í nýtingarflokk er einn á miðhálandinu, þ.e. Skrokkölduvirkjun,

sem í gildandi rammaáætlun er flokkuð í biðflokk. Jafnframt var lagt til að þingið álykti að fjögur landsvæði með tíu virkjunarkostum, þ.e. fjórum í Héraðsvötnum, fjórum í Skjálfandafljóti, auk Kjalölduveitu og Norðlindaölduveitu í Þjórsá, flokkist í verndarflokk. Þessi landsvæði ná öll inn á miðhálandið. Fjórar virkjunarhugmyndir í Kerlingarfjöllum eru nú þegar í verndarflokki samkvæmt gildandi rammaáætlun. Auk þess er lagt til að sex virkjunarkostir innan miðhálandisins bætist í biðflokk eða Hágönguvirkjun, Fremrinámar, Búðartunguvirkjun, Hagavatnsvirkjun, Stóra Laxá og Búrfellslundur. Alls yrðu þá 14 virkjunarkostir innan miðhálandisins í biðflokki samkvæmt tillögum verkefnisstjórnar (Mynd 6).

#### **4.2.2. Náttúruminjasrá 1996**

Náttúruminjasrá frá árinu 1996 var sett á grundvelli laga um náttúruvernd nr. 47/1971. Í 28.gr. laganna er fjallað um náttúruminjasrá, en þar segir að: Náttúruverndarráð skal með aðstoð náttúruverndarnefnda kynna sér eftir föngum náttúruminjar, sem ástæða er til að friðlýsa, svo og lönd þau, sem ástæða kann að verða til að lýsa friðlönd eða leggja til þjóðgarða eða fólkvanga. Skal ráðið semja skrá um slíkar minjar og slík lönd.

Í lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 varð nokkur breyting á skráningu náttúruminja með tilkomu náttúruverndaráætlunar. Í lögnum er mun skýrar kveðið á um náttúruminjasrá og er í 67. og 68. gr. laganna fjallað um skrána og efni hennar. Þar segir m.a.: Umhverfisráðherra skal gefa út heildstæða náttúruminjasrá eigi sjaldnar en fimmta hvert ár og birta í Stjórnartíðindum. Birta má hvenær sem er ákvarðanir um ný svæði sem tekin eru á náttúruminjasrá.

Í náttúruminjasrá skulu vera sem gleggstar upplýsingar um: a. friðlýstar náttúruminjar, b. náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa samkvæmt náttúruverndaráætlun, sbr. 65. gr., c. aðrar náttúruminjar, þ.e. landsvæði, náttúrumyndanir og lífverur, [búsvæði þeirra, vistgerðir] og vistkerfi sem rétt þykir að vernda.

Í náttúruminjasrá skal lýst sérkennum náttúruminja og þýðingu þeirra fyrir náttúru landsins.

Náttúruminjasrá frá 1996 hefur ekki verið gefin út að nýju. Í skránni er að finna svæði sem að hluta eða öllu leyti falla innan miðhálandislínunnar (Mynd 5).

#### **4.2.3. Sérstök vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja**

Í 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er að finna ákvæði er kveður á um sérstaka vernd tiltekinna vistkerfa og jarðminja. Þau vistkerfi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðinu eru votlendi, svo sem hallamýrar, flóar, flæðimýrar og rústamýrar 20.000 m<sup>2</sup> að flatarmáli eða stærri, stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m<sup>2</sup> að flatarmáli eða stærri, sjávarfitjar og leirur og sérstæðir eða vistfræðilega mikilvægir birkiskógar og leifar þeirra þar sem eru meðal annars gömul tré. Þær jarðminjar sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðinu eru eldvörp, eldhraun, gervigigar og hraunhellar sem myndast hafa eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma, fossar og nánasta umhverfi þeirra að því leyti að sýn að þeim spillist ekki og hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum.

Réttaráhrif þess þegar jarðminjar eða vistkerfi falla undir sérstaka vernd 61. gr. laganna eru fyrst og fremst þau að forðast ber að raska slíkum fyrirbærum nema brýna nauðsyn beri til. Að auki er skylt að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, vegna framkvæmda sem hafa í för með sér



slíka röskun. Áður en leyfi er veitt skal leyfisveitandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar og viðkomandi náttúruverndarnefndar nema fyrir liggja staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag þar sem umsagnir umræddra aðila liggja fyrir. Ef leyfisveitandi ákveður að heimila framkvæmd sem fer í bága við umsagnir umsagnaraðila er áskilið að hann rökstyðji sérstaklega þá ákvörðun.

Ljóst er að mörg náttúrufyrirbæri og stór svæði innan miðhálandisins falla undir sérstaka vernd 61. gr. laga um náttúruvernd. Þar má nefna víðfeðm nútímahraun í gosbeltinu og votlendi, einkum á norðvestur- og austurhluta miðhálandisins og sunnan og norðan Hofsjökuls. Skráning náttúrufyrirbæra hefur hingað til ekki verið aðgengileg en samkvæmt 7. mgr. 61. gr. laganna er kveðið á um að Náttúrufræðistofnun Íslands skuli halda skrá yfir þau önnur en birkiskóga sem Skógræktin heldur skrá yfir.

#### **4.2.4. Önnur vernd**

##### **4.2.4.1. Hverfisvernd**

Hverfisvernd er skilgreind sem ákvæði í svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi um verndun sérkenna eldri byggðar, annarra menningarsögulegra minja eða náttúruminja, sbr. 10. másl. 1. mgr. 2. gr. skipulagslaga. Þá segir m.a. í 6. mgr. 12. gr. skipulagslaga að ef talin sé þörf á að vernda sérkenni eldri byggðar eða annarra menningarsögulegra minja, náttúruminja, náttúrufars eða gróðurs vegna sögulegs, náttúrulegs eða menningarlegs gildis við gerð skipulagsáætlunar, án þess að um friðun sé að ræða samkvæmt öðrum lögum, skuli setja í viðkomandi skipulagsáætlun ákvæði um hverfisvernd.

Í landsskipulagsstefnu segir um skipulag á miðhálandi Íslands að stefna um verndun víðerna og náttúrugæða hálandisins verði, eftir því sem við á, útfærð með hverfisvernd í skipulagsáætlunum sveitarfélaga, m.a. þannig að í aðalskipulagi verði þau svæði hverfisvernduð sem tilgreind eru í verndarflokki áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða og náttúruverndaráætlun. Þá verði hverfisvernd eftir aðstæðum nýtt til að vernda land sem er talið viðkvæmt fyrir búfjárbætur.

##### **4.2.4.2. Vatnsvernd**

Markmið laga um stjórn vatnamála, sbr. 1. gr. laga nr. 36/2011, er að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Í ákvæði c-liðar 1. mgr 3. gr. náttúruverndarlaga segir að til þess að stuðla að vernd jarðfræðilegrar fjölbreytni landsins og fjölbreytni landslags skuli stefnt að því að vernda vatnsfarvegi, fossa og stöðuvötn svo sem kostur er.

Samkvæmt 12. gr. skipulagslaga skal í skipulagsáætlunum mörkuð stefna um landnotkun og byggðaþróun og skal m.a. sett fram stefnumið um vatnsvernd.

Fjallað er um vatnsvernd í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 en samkvæmt 4.3.1. gr. hennar skal marka stefnu og gera grein fyrir verndun vatns og varnir gegn mengun vatns í aðalskipulagi. Sams konar ákvæði um deiliskipulag er í 5.3.2.15. gr. og 5.3.2.17. gr. skipulagsreglugerðar.

Finna má stór samfelld svæði á suðvestur- og norðausturhluta miðhálandisins sem njóta vatnsverndar auk fjölda minni svæða. Afmörkun þeirra kemur fram í skipulagsáætlunum viðkomandi

sveitarfélaga. Samantekt um nákvæma afmörkun allra vatnsverndarsvæða og hverfisverndarsvæða innan miðhálandisins liggur ekki enn fyrir.

#### **4.2.4.3. Jarðvangar**

Jarðvangar eru afmörkuð landsvæði þar sem einstaka staðir og landslag innan þess hafa að geyma alþjóðlegt verndargildi m.t.t. jarðminja. Stjórnun jarðvanga tekur mið af verndun, fræðslu og sjálfbærri nýtingu. Ekki er fjallað um jarðvanga í löggjöf og hafa þeir því ekki sérstaka verndarstöðu samkvæmt lögum.

Árið 2000 voru stofnuð samtökin European Geopark og árið 2004 samtökin UNESCO Global Geopark Network. Innan þeirra er lögð áhersla á verndun jarðminja í nánnum tengslum við aðra þætti náttúru- og menningarminja. Þá er áhersla lögð á að efla vitund og skilning á lykilþáttum sem samfélög standa frammi fyrir í dag, svo sem nýtingu auðlinda með sjálfbærum hætti, að draga úr áhrifum loftslagsbreytinga og áhrifum af völdum náttúruhamfara.

Innan jarðvanga er lögð áhersla á náttúruferðamennsku (e. *geotourism*) og að tekjur af þjónustu skili sér til nærsamfélagsins. Með auknum tekjum er unnt að efla atvinnutækifæri og nýsköpun heima í héraði sem hefur í för með sér bætt lífskjör heimamanna. Fyrirtæki innan jarðvanga skulu hafa að leiðarljósi sjálfbæra nýtingu og vernd náttúru- og menningarminja svæðisins.

Jarðvangar ná yfirleitt til stórra landsvæða en innan þeirra eru skilgreindir jarðminjastaðir (geosites) sem svara til náttúruvætta sbr. einn flokkur friðlýsingar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Innan jarðvanganna eru einnig staðir sem hafa hátt verndargildi vegna lífríkis og vistfræði en einnig vegna menningarminja og má í því sambandi benda á fornminjar, sagnir, sögu og arfleifð, mannvirki, þjóðtrú o.fl.

Hér á landi eru tveir jarðvangar: Kötlujarðvangur, Reykjanesjarðvangur. Þriðji jarðvangurinn, Saga jarðvangur, en sá síðastnefndi er í umsóknarferli hjá UNESCO Global Geopark Network. Kötlujarðvangur nær yfir sveitarfélögin Skaftárhrepp, Mýrdalshrepp og Rangárþing eystra og Saga jarðvangur nær til uppsveita Borgarbyggðar og eru þessir tveir jarðvangar að hluta til innan hálandislínunnar.

Innan Kötlujarðvangs eru sex svæði friðlýst samkvæmt lögum um náttúruvernd. Ekkert svæðanna er innan miðhálandislínunnar. Hluti Vatnajökulsþjóðgarðs, sem verndaður er með sérstökum lögum nr. 60/2007, er innan jarðvangsins.

Innan Sögu jarðvangs eru fjögur friðlýst svæði. Tvö þeirra eru innan miðhálandislínunnar, en þau eru friðlandið Geitland (augl. nr. 283/1988) og náttúruvættin Kalmanshellir (augl. nr. 851/2011).

### **4.3. Þjóðlendur**

#### **4.3.1. Miðhálandið og þjóðlendumál**

Stærstur hluti lands innan miðhálandislínunnar, nánar tiltekið 85,6%, er þjóðlenda. Í því felst í meginatriðum þrennt:

- 1) Íslenska ríkið er eigandi landsins og forsætisráðherra fer með verkefni landeiganda. Honum til aðstoðar er nefnd sem skipuð er fulltrúum þeirra ráðherra sem fara með skipulagsmál, sveitarstjórnarmál, iðnað og landbúnað, auk fulltrúa sveitarfélaga.
- 2) Réttindi annarra en ríkisins til viðkomandi landsvæðis, séu þau fyrir hendi, hafa verið kortlögð sérstaklega og óumdeilanlega í úrskurði, dómi eða lögum.
- 3) Nýting sem ekki byggist á réttindum sem kveðið hefur verið á um í úrskurði, dómi eða lögum er háð leyfi ríkis og/eða sveitarfélags. Taka skal fyrir hana gjald og tekjunum skal ráðstafa til þjóðlendnanna með tilteknum hætti.

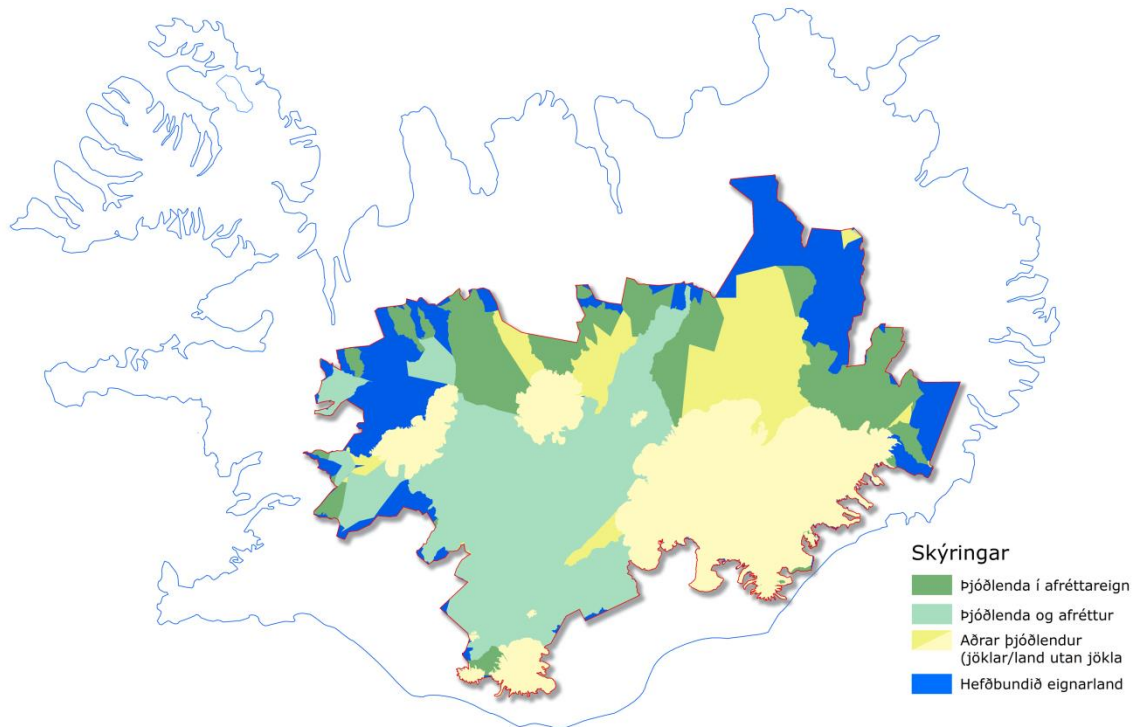
Um þessi efni er fjallað í lögum nr. 58/1998 um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Samkvæmt þeim er allt land á Íslandi annaðhvort eignarland eða þjóðlenda. Þau landsvæði, sem voru eigendalaus fyrir gildistöku laganna 1998, eru þjóðlendum eftir gildistökuna. Til efni þessarar lagasetningar var tvíþætt. Í fyrsta lagi þóttu dómur Hæstaréttar sýna að slík eigendalaus landsvæði væri að finna á Íslandi og ber þar sérstaklega að geta um dóma Hæstaréttar um Landmannaafreitt frá árunum 1955 og 1981. Í öðru lagi þótti ljóst að aukin og breytt nýting á hálendinu kallaði á að settar yrðu skýrar reglur um hver færi með eignarráð lands þar og væri bær um að taka ákvarðanir um þau málefni. Um þetta segir svo í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til þjóðlendlaganna: „Sem dæmi um þetta má nefna aukinn fjölda ferðamanna sem sækja heim þessi landsvæði og óskir um uppbyggingu á aðstöðu fyrir ferðamenn þar. Líkur eru á að ásókn í að nýta auðlindir í formi jarðafna, vatnsorku og jarðhita á hálendinu muni aukast og rýmkaðar heimildir erlendra aðila til að fjárfesta og reka slíka starfsemi hér á landi ítreka enn nauðsyn þess að reglur um eignarráð á þessum landsvæðum séu skýrar.“

Sett var á fót sérstök úrskurðarnefnd, óbyggðanefnd, til þess að afmarka þjóðlendum frá eignarlöndum og skilgreina eða afmarka jafnframt (takmörkuð) réttindi einstaklinga, sveitarfélaga eða annarra, í þjóðlendum. Svokölluð þjóðlendumál fjalla þannig um hvort tiltekið landsvæði sé þjóðlenda eða eignarland. Jafnframt felur niðurstaða í þjóðlendumáli það í sér að búið er að „kortleggja“ öll eignarréttindi annarra á viðkomandi landsvæði. Aðilar að slíku máli eru annars vegar fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkisins sem gerir kröfur um þjóðlendum og hins vegar einstaklingar, sveitarfélög og aðrir sem gera kröfur um eignarland eða önnur (takmarkaðri) réttindi á kröfusvæði ríkisins.

Óbyggðanefnd hefur nú lokið umfjöllun um nálægt 82% af landinu öllu, þar á meðal u.þ.b. 99% af miðhálendinu, eins og það hefur verið skilgreint frá 1999. Eins og áður sagði eru 85,60% miðhálendisins þjóðlenda og jafnframt liggur fyrir að einungis 9,2% þjóðlendna liggja utan við þessa afmörkun. Segja má að merkjalínur í þjóðlendumálum feli í sér endanlegar lyktir álitamála um merki „heimalanda og afrétta“ en leitast var við að komast nærri þessum mörkum í tengslum við afmörkun á svæðisskipulagi miðhálendisins 1999. Um þessi efni var lengi uppi óvissa og deilur enda eignarréttarleg merking hugtaka af þessu tagi misvísandi og óljós. Ástæða kann því að vera til að endurskoða skipulagslega afmörkun miðhálendisins að einhverju marki, einkanlega með tilliti til þeirra þjóðlendna sem þar eru aðliggjandi, sjá Mynd 7.

Eftir er að fjalla um Vestfirði og Austfirði en Vesturland er nú til meðferðar hjá óbyggðanefnd. Þá liggja fyrir tugir dóma sem kveðnir hafa verið upp í kjölfar úrskurða. Eðli máls samkvæmt eru dómsmál nokkru skemur á veg komin. Nýjustu úrskurðir óbyggðanefndar, um landsvæði í Mýra- og Borgarfjarðarsýslu (svokallað svæði 8b), voru kveðnir upp 11. október 2016 og málishöfðunarfrestur

er ekki liðinn. Á þessu stigi er því óvíst hvaða mál á því svæði fari áfram til dómstóla og jafnframt eru tvö svæði norðanlands (svæði 8a), fyrir héraðsdómi, nánar tiltekið Forsæludalskvísl og Auðkúluheiði.



Mynd 7. Afmörkun þjóðlendna innan miðhálandislínunnar skv. samkvæmt úrskurðum óbyggðanefndar og niðurstöðum dómstóla.

#### 4.3.2. Réttindi innan þjóðlendna á miðhálandinu

Úrskurður eða dómur um að landsvæði sé þjóðlenda felur í sér að íslenska ríkið er „eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti“ sbr. 2. gr. þjóðlendulaga. Forsætisráðherra fer með verkefni landeiganda og sveitarfélög hafa einnig hlutverki að gegna. Af ákvæðum laganna og athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til þeirra, má ráða að þjóðlendur séu ekki hefðbundnar fasteignir ríkisins, svo sem t.d. svokallaðar ríkisjarðir þar sem um þær fyrrnefndu gilda tilteknar sérreglur. Má í því sambandi nefna reglur um leyfisveitingar ríkis og sveitarfélaga, innheimtu gjalda og ráðstöfun tekna. Eigi að síður er framangreint ákvæði 2. gr. um eignarrétt íslenska ríkisins afdráttarlaust enda er hér um að ræða eignarráð fasteigna. Í mörgum tilvikum getur þess verið þörf að þinglýsa gerningum sem varða ráðstöfun og meðferð þjóðlendna og samkvæmt þinglýsingalögum þarf sá aðili sem slíkum réttindum ráðstafar að hafa eignarheimild.

Jafnframt er rétt að geta þeirrar sérstöðu þessara landsvæða sem lýst er í greinargerð með þjóðlendulögum: „Við val á orðinu þjóðlenda var sérstaklega horft til sérstöðu þessara landsvæða og orðinu er ætlað að undirstrika að þarna er um að ræða landsvæði sem þjóðin fer með sem heild, þó svo að einstakir aðilar kunni vegna sérstakra nytja að hafa öðlast þar réttindi. Hálandissvæði þessi eru

sameiginleg auðlind þjóðarinnar og frumvarpið gerir ráð fyrir að forsætisráðherra fari með þessi sameiginlegu gæði sem vörslumaður. Nefnt hefur verið hvort rétt væri að gera miðhálandi Íslands að þjóðgarði, en vegna þeirra nytjakvaða sem á landinu hvíla er um margt örðugt að skipa því í sama flokk og nú er gert með þjóðgarða. Skýrari afmörkun þessara landsvæða og reglur um forræði yfir þeim gætu síðar orðið grundvöllur frekari ákvarðana um meðferð þessara landsvæða í heild eða einstakra hluta þeirra frá umhverfissjónarmiði.“

Svo sem ráða má af niðurstöðum dóma og úrskurða eru þess ýmis dæmi að aðrir en ríkið eigi tiltekin réttindi í þjóðlendu. Þau réttindi á slíkum svæðum sem háð eru einkaeignarrétti hafa komið til sérstakrar athugunar og verið „kortlögð“ í úrskurði eða dómi séu þau fyrir hendi, sbr. einkum 5. gr. þjóðlendulaga. Dæmi um þetta er veiðiréttur tiltekins aðila í tiltekinni á. Jafnframt geta ákvæði annarra laga mælt fyrir um almennan nytjarétt, sbr. t.d. ákvæði lax- og silungsveiðilaga, nr. 61/2006, um rétt þeirra sem kalla má upprekstrarjarðir til veiði í afrétti í þjóðlendu og almannaréttur sé til veiði á afréttum sem kveðið er á um í lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994. Að auki eru þjóðlendur að mestu leyti einnig afréttir og réttur til upprekstrar fjár fyrir hendi.

Nýting sem ekki byggist á lögum eða niðurstöðu í þjóðlendumáli er þannig heimildarlaus nema aflað hafi verið samþykkis fyrir henni á grundvelli þjóðlendulaganna eftir þeim leiðum sem þar er mælt fyrir um. Heimildarlaus nýting þjóðlendna, líkt og annarra fasteigna, og þeir hagsmunir sem henni tengjast njóta að ekki verndar laga og er unnt að stöðva eftir almennum reglum.

Eins og sjá má á Mynd 7 má skipta niðurstöðum þjóðlendumála um eignarréttarlega stöðu landsvæða í fjóra meginflokka: 1. Eignarland; 2. Þjóðlenda og afréttur; 3. Þjóðlenda í afréttareign tiltekinna(r) jarða(r); 4. Aðrar þjóðlendur. Þjóðlendur, þ.e. landsvæði utan eignarlanda, eru þar innan rauðu línunnar og eignarlönd eru hvít svæði, utan sömu línu. Sé lega framangreindra landsvæða skoðuð nánar koma í ljós eftirfarandi megindrættir: „Aðrar þjóðlendur“, þ.e. þjóðlendur sem eru ekki jafnframt afréttur eða í afréttareign eru jöklar og nokkur landsvæði næst jökli. Að þeim liggja stór, samfelld landsvæði á miðhálandi Íslands sem úrskurðuð hafa verið „Þjóðlenda og afréttur“, þ.e.a.s. afréttir sveitarfélaga. Næst byggð eru þjóðlendur sem jafnframt eru „í afréttareign“ tiltekinna jarðar eða jarða. Loks liggur belti eignarlanda að því heildarsvæði þjóðlendna sem áður var lýst. Eignarland er háð venjulegum einkaeignarrétti einstaklinga eða lögpersóna.

#### **4.3.3. Önnur nýting, leyfi og tekjur af þjóðlendum á miðhálandinu**

Eins og komið hefur fram felur niðurstaða í þjóðlendumáli í sér að réttindi annarra en ríkisins til viðkomandi landsvæðis hafa komið til sérstakrar athugunar og verið „kortlögð“ í úrskurði, dómi eða lögum, séu þau fyrir hendi, sbr. m.a. 5. gr. þjóðlendulaga. Þar segir svo: „Þeir sem hafa nýtt land innan þjóðlendu sem afrétt fyrir búfenað eða haft þar önnur hefðbundin not sem afréttareign fylgja skulu halda þeim rétti í samræmi við ákvæði laga þar um. Sama gildir um önnur réttindi sem maður færir sönnur á að hann eigi.“ Ákvæðið snýr að þeim ágreiningsmálum sem áður voru nefnd og hafa verið til úrlausnar hjá óbyggðanefnd og dómstólum. Það snýr ekki að umsýslu með þjóðlendum í kjölfar úrskurða og dóma og felur ekki í sér reglu um að leyfa skuli áfram alla þá hagnýtingu sem verið hefur á þessum svæðum. Nýting sem ekki byggist á niðurstöðu þjóðlendumáls eða lögum er heimildarlaus nema aflað hafi verið samþykkis fyrir henni á grundvelli þjóðlendulaganna eftir þeim leiðum sem þar er mælt fyrir um.

Í þjóðlendlögum kemur fram sú skýra meginregla að enginn megi hafa afnot af þjóðlendu fyrir sjálfan sig án leyfis, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Nýting vatns- og jarðhitaréttinda, vindorku, náma og önnur jarðefnanýting innan þjóðlendna er háð leyfi ráðherra. Ráðherra er 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 löggin þó ráð fyrir að samþykki forsætisráðherra þurfi einnig fyrir nýtingunni, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 3. gr. laganna. Sveitarstjórn er með sama hætti og ráðherra heimilt, að fengnu samþykki forsætisráðherra, að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar.

Breyting á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007 felur í sér að sveitarfélög veita ekki leyfi á grundvelli þjóðlendlaga að því marki sem þjóðlenda og svæði sem tilheyrir þjóðgarðinum falla saman. Leyfisveitingar þjóðgarðsins koma í staðinn enda eiga sveitarfélögin aðild að stjórn þjóðgarðsins.

Tekjum af leyfum til nýtingar lands, sem ráðherra heimilar, skal samkvæmt þjóðlendlögum varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og annarra sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, eftir nánari ákvörðun ráðherra. Ekki er gert að skilyrði að tekjur renni til verkefna sem sérstaklega tengjast þeirri þjóðlendu þar sem teknanna var aflað. Er þannig gert ráð fyrir að ákvörðun ráðherra geti markast af áherslum í uppbyggingu í þjóðlendum hverju sinni. Tekjum af leyfum, sem sveitarstjórnir veita, skal varið til hliðstæðra verkefna og að framan greinir en það skilyrði er sett að tekjurnar skuli renna til verkefna er varða þjóðlendur samkvæmt nánari ákvörðun viðkomandi sveitarfélags.

Að því er varðar framkvæmd framangreindra ákvæða um leyfisveitingar ríkis og sveitarfélaga sem og öflun og ráðstöfun tekna af þjóðlendum er ljóst að þar er mikið verk óunnið. Þannig má nefna að einungis hafa komið greiðslur til ríkisins frá Landsvirkjun að því er varðar Kárahnjúkavirkjun. Jafnframt er framkvæmd sveitarfélaga með nokkuð misjöfnum hætti, t.d. að því er varðar leyfisveitingar fyrir skálum. Miðað við umfang ýmiss konar nýtingar í þjóðlendum skortir umtalsvert á að leyfi liggi fyrir og jafnframt að innheimta tekna hafi ekki verið mikil.

Forsætisráðuneytið hefur á undanförunum árum unnið að því í samstarfi við aðra hagsmunaaðila að móta stefnu um leyfisveitingar og fyrirkomulag gjaldtöku. Mikilvægt er að fyrir liggi skýr stefna um það hvernig ríkið rækir landeigandahlutverk sitt í þjóðlendum og umsýsla sveitarfélaga er einnig mikilvægur þáttur. Í ágúst 2015 var hafist handa í forsætisráðuneytinu við að móta eigandastefnu fyrir þjóðlendur í samráði við sveitarstjórnir og fjölda hagsmunaaðila. Fyrir liggur að meginmarkmið eigandastefnu verður að tryggja að meðferð og hagnýting þjóðlendna verði í samræmi við hagsmuni þjóðarinnar hverju sinni með sjónarmið verndunar, sjálfbærrar nýtingar og jafnræðis að leiðarljósi ásamt því að hæfilegt endurgjald komi fyrir notin.

#### **4.4. Hefðbundið eignarland**

Um 15% lands á miðhálandinu er hefðbundið eignarland (Mynd 7). Þar er einatt um jarðir að ræða sem lúta jarðalögum. Eignarhald á þeim jörðum hefur ekki verið skoðað sérstaklega en sumar hverjar eru í ríkiseigu. Meðal ríkisjarða sem liggja á mörkum eða teygja sig inn á miðhálandið eru: Laugarvatn og Haukadalur 1, Bláskógabyggð, Hrunakrókur, Hrunamannahreppi, Ásólfstaðir og Skriðufell, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Fell og Keldudalur, Mýrdalshreppi, Skaftafell 1, Sandfell, Brunnar, Jaðar, Oddi, Eskey og Heinaberg, Hornafirði, Kleif, Egilsstaðir, Þuríðarstaðir og Skriðuklaustur, Fljótsdalshreppi,

## 5. Hagsmunir og auðlindir á miðhálandinu

### 5.1. Helstu hagsmunir og nýting

Í þessum kafla verður fjallað um helstu hagsmuni og auðlindir innan miðhálandisins og nýtingu þeirra auðlinda. Fjölbreyttir hagsmunir liggja innan miðhálandislínunnar. Stærstur hluti þessa svæðis eru þjóðlendur eða um 86% svæðisins eins og áður er getið. Mikilvægt er að greina hverjir eru helstu hagsmunir innan miðhálandisins og stöðu þeirra í dag. Í lokaskýrslu verður gerð grein fyrir áskorunum og tækifærum við samþættingu mismunandi landnotkunar og hvernig þær samræmast markmiðum og mögulegu stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðs.

#### 5.1.1. Náttúruvernd

Miðhálandið tekur yfir um 40% af flatarmáli landsins og er eitt stærsta svæði í Evrópu þar sem ekki er föst búseta. Innan miðhálandisins eru stærstu víðerni landsins og fremur fá og dreifð mannvirki. Stærstur hluti miðhálandisins er þjóðlenda eins og komið hefur fram.

Innan miðhálandisins er mikill fjöldi náttúruminja og samfelldra svæða sem njóta verndar að einhverju leyti. Svæðið sem jarðfræðileg heild er einstakt með eldfjöll, jökla, vatnsmiklar ár og fossa, litrík háhitasvæði, víðfeðm hraun og svartar sandauðnir sem kallast á við viðkvæmar gróðurvinjar.

Í landsskipulagsstefnu er lögð áhersla á varðveislu og viðhald sérkenna og náttúrugæða miðhálandisins með áherslu á verndun víðerna hálandisins, landslagsheilda, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmætra menningarminja. Áhersla er á að gætt verði að því að óbyggðaupplifun, náttúrugæði og víðerni skerðist sem minnst vegna mannvirkja og umferðar. Þannig verði mannvirkjagerð innan hálandisins takmörkuð og uppbyggingu umfangsmeiri mannvirkja og þjónustu beint á jaðar miðhálandisins og að meginleiðum um hálandið.<sup>16</sup>

Stór hluti miðhálandisins nýtur einhvers konar lögbundinnar verndar vegna sérstæðrar náttúru. Þar hafa svæði verið friðlýst vegna lífríkis og jarðminja. Talsverður hluti miðhálandisins nýtur hverfisverndar vegna náttúrufars. Á náttúruminjaskrá frá 1996 er að finna svæði sem að hluta eða öllu leyti falla innan miðhálandisins. Fyrir liggja hugmyndir varðandi stækkun friðlýstra svæða að Fjallabaki, stækkun friðlands Þjórsárvera og stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs til norðurs, suðurs og vesturs. Við þetta má bæta mikilvægum fuglasvæðum innan miðhálandisins. Í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er kveðið á um að svæði, sem flokkuð eru í verndarflokk, skuli friðlýst gagnvart orkunýtingu. Í 2. áfanga rammaáætlunar voru mikilvæg vatna- og háhitasvæði sett í verndarflokk og verkefnisstjórn 3. áfanga hefur gert tillögu að flokkun þriggja stórra vatnasviða til viðbótar í verndarflokk og varðveislu þeirra ósnortinna gagnvart ágengri nýtingu. Samanlagt þekja framangreind svæði þá stóran hluta miðhálandisins. Rétt er að geta þess að ekkert þeirra svæða sem flokkað var í verndarflokk í 2. áfanga rammaáætlunar hefur verið friðlýst gagnvart orkuvinnslu.

Grunnupplýsingar varðandi náttúru miðhálandisins eru ekki fullnægjandi, svo sem um kortlagningu á jarðfræði svæðisins. Gera má ráð fyrir að vistgerðarkort Náttúrufræðistofnunar Íslands sem nú er

<sup>16</sup> Skipulagsstofnun, 2016. Landsskipulagsstefna 2015-2026 ásamt greinargerð.

unnið að muni valda ákveðnum straumhvörfum varðandi verndun lífríkis og bæta umfjöllun um verndargildi þess og gera verndarstarf allt markvissara.

### 5.1.2. Ferðapjónusta og útivist

Miðhálandi Íslands er mikilvægt fyrir ferðamennsku hér á landi, bæði sem ímynd og áfangastaður. Sumarið 2012 ferðaðist rúmlega þriðjungur erlendra ferðamanna um hálandið.<sup>17</sup> Ferðamenn á hálandinu eru þó ekki einsleitur hópur og eru allt frá því að vera skilgreindir sem svokallaðir náttúrusinnar og yfir í þjónustusinna. Dreifing þessa hóps er einnig mismunandi eftir ferðamannastöðum á hálandinu.

Meðal fjölsótttra ferðamannastaða innan miðhálandisins eru Landmannalaugar og Fjallabak, Askja, Kerlingarfjöll og Hveravellir. Laugarvegurinn, sem liggur milli Landmannalauga og Þórsmerkur, er fjölfarin gönguleið innan miðhálandisins. Samkvæmt talningum Rannsóknamiðstöðvar ferðamála er áætlað að rúmlega átta þúsund manns hafi gengið Laugavegin árin 2012 og 2013, langflestir frá Landmannalaugum í Þórsmörk.<sup>18</sup> Gögn frá Vatnajökulspjóðgarði sýna m.a. að gestum í Skaftafelli fjölgaði úr rúmlega 180 þús. árið 2010 í rúmlega 430 þús. árið 2015.<sup>19</sup> Þó Skaftafell teljist ekki til miðhálandis þá gefur fjölgunin þar ágætis vísbendingu um þróunina í byggð. Á miðhálandinu sýna talningar einnig verulega aukna umferð þó á öðrum skala sé. Meðalfjöldi bíla, sem fór um Dómadalsleið á Fjallabaksleið nyrðri á dag frá fyrstu viku í júlí fram í ágúst, jókst um 38% milli 2011 og 2016. Svipuð þróun á sér stað víða norðan Vatnajökuls en þar hefur meðalfjöldi bíla á dag við Öskju á annasamasta tíma aukist um 23% frá 2013–2016. Hafa ber í huga að á hálandinu hefur veður og færð mjög mikil áhrif á hvenær mögulegt er að sækja það heim og þannig hefur það afgerandi áhrif á umferð.

Samkvæmt könnunum, sem gerðar hafa verið meðal erlendra ferðamanna hér á landi, er sérstæð og fjölbreytileg náttúra aðalaðrættarafl Íslands í þeirra augum, en um 88% þeirra koma til landsins vegna hennar og um helmingur kemur sérstaklega vegna öræfanna.<sup>20</sup> Landslagseinkenni og upplifunareinkenni, sem finna má á miðhálandinu, eru þeir þættir sem helst heilla erlenda ferðamenn. Aðrættarafl miðhálandisins felst þannig fyrst og fremst í náttúrufarslegum þáttum, sem og huglægum víðerniseiginleikum svæðisins.<sup>21, 22</sup> Slík svæði eru fágæt í heimalöndum flestra þeirra ferðamanna sem sækja hálandið heim.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir og Gyða Þórhallsdóttir, 2013. Viðhorf ferðamanna á miðhálandi Íslands. Land- og ferðamálafræðistofa – Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands, Ferðamálastofa og Vatnajökulspjóðgarður.

<sup>18</sup> Rögnvaldur Ólafsson, 2014. Laugarvegurinn. Gönguleiðin milli Landmannalauga og Þórsmerkur. Fjöldi göngufólks 2011 til 2013. Rannsóknamiðstöð ferðamála.

<sup>19</sup> Gyða Þórhallsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson, 2016. Fjöldi gesta í Vatnajökulspjóðgarði frá upphafi talninga út árið 2015. Vatnajökulspjóðgarður.

<sup>20</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2012. Ferðamennska á miðhálandi Íslands: Staða og spá um framtíðarhorfur. Reykjavík: Land- og ferðamálafræðistofa, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands.

<sup>21</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2010. Planning nature tourism in Iceland based on tourist attitudes. *Tourism Geographies*, 12(1), 25-52.

<sup>22</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2010. Tourism struggling as the wilderness is developed. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 10(3), 334-357.

<sup>23</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir og Rögnvaldur Ólafsson (2012). Áætlun um ferðamennsku á miðhálandi Íslands: Niðurstöður rannsókna. Land- og ferðamálafræðistofa, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands.



Víðerni eru verðmæt fyrir náttúruferðamennsku en óspillt náttúra er takmörkuð auðlind sem á stöðugt undir högg að sækja vegna vaxandi umsvifa manna.<sup>24</sup> Viðhorf ferðamanna til víðernaeiginleika miðhálandisins hafa verið rannsökuð á fjölmörgum svæðum á miðhálandinu<sup>25</sup> (sjá einnig t.d. Anna Dóra Sæþórsdóttir, 2012; Anna Dóra Sæþórsdóttir og Gyða Þórhallsdóttir, 2013). Samkvæmt ofangreindum rannsóknum telja yfir 90% ferðamanna á öllum stöðunum óraskaða náttúru vera mjög mikilvæga eða mikilvæga fyrir ferðalag sitt um svæðið.

Gildi miðhálandisins til almennrar útivistar íslensks almenning er einnig mikið. Áhugi á ferðalögum um hálendi Íslands hefur farið vaxandi og á það jafnt við um hvort ferðast er akandi, gangandi, ríðandi, hjólandi, róið á vötnum eða farið til veiða.

Aðgengi almennings að miðhálandinu byggist í megindrátum annars vegar á almannarétti skv. 17. gr. náttúruverndarlaga en þar segir að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Rétti þessum fylgir skylda til að ganga vel um náttúru landsins. Hins vegar fer aðgengi eftir sérstökum takmörkunum á umferð um náttúruverndarsvæði, ýmist tegund umferðar eða tímasetningu umferðar, t.d. vegna varps fugla. Aðgengi að miðhálandinu fer einnig eftir náttúrufarslegum aðstæðum, vegakerfi, árstíma og veðurfari.

Mikil vörupróun hefur verið unnin af fyrirtækjum í ferðapjónustu þar sem staðir og ferðaleiðir á miðhálandinu eru í öndvegi. Reynsla og þekking hefur myndast innan ferðapjónustunnar og ýmissa samtaka á sviði útivistar á svæðinu innan miðhálandisins og nýtingu þess. Einnig er komin nokkur reynsla af Hálendisvaktinni á sviði öryggismála á miðhálandinu.

Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga er mörkuð stefna um þjónustu, gístiaðstöðu og afþreyingu fyrir ferðamenn. Sveitarfélögin hafa nýtt stefnumótun í aðalskipulagi, m.a. til að setja fram sýn um sérstöðu og styrk viðkomandi svæðis. Sveitarfélög hafa lagt áherslu á að uppbygging í tengslum við ferðamennsku falli vel að því samfélagi sem fyrir er, styrki byggðapróun og viðhaldi menningarlegum og náttúrufarslegum verðmætum.

Vegvísir í ferðapjónustu dregur fram framtíðarsýn fyrir ferðapjónustu á Íslandi. Þar segir m.a. að náttúran sé helsta aðdráttarafli íslenskrar ferðapjónustu og markvisst verði unnið að verndun hennar með álagsstýringu og sjálfbærni að leiðarljósi, leggja beri áherslu á jákvæða upplifun ferðamanna, náttúruvernd og betri dreifingu ferðamanna.<sup>26</sup>

### **5.1.3. Landbúnaður og búfjárbætur**

Í gegnum aldirnar hafa stór svæði innan hálendis verið nýtt til búfjárbætur. Einnig má finna dæmi um forn og jafnvel ný heyskaparlönd innan hálendisins. Sveitarfélögin fara með stjórnsýslu búfjárbætur innan hálendisins og fjallskilaneindir starfa í umboði þeirra skv. lögum nr. 6/1986, um afréttarmál og fjallskil. Undanfarin 30–40 ár hefur nær eingöngu verið um sauðfjárbætur að ræða en stóðhross ganga enn á afréttum norðvestan lands og á Austurlandi kemur hreindýrabætur einnig við sögu. Árið 1999 gengu alls um 70 þús. sauðfjár á afréttum á miðhálandinu yfir sumartímamann sem þá samsvaraði um

<sup>24</sup> Sjá t.d. Boyd, S. W. og Hall, C. M., 2005. Nature-based tourism in peripheral areas: development or disaster? Clevedon: Channel View Publications.

<sup>25</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir, Birgitta Stefánsdóttir og Þorkell Stefánsson (2015). Viðhorf ferðamanna til nokkurra virkjana í 3. áfanga rammaáætlunar. Land- og ferðamálafræðistofa, Líf- og umhverfivísindadeild Háskóla Íslands.

<sup>26</sup> Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samtök ferðapjónustunnar, 2015. Vegvísir í ferðapjónustu.

15% heildarfjölda sauðfjár á landinu öllu.<sup>27</sup> Ekki liggja fyrir nýrri heildstæðar tölur um þessa nýtingu en heildarfjöldi sauðfjár í landinu hefur lítið breyst síðan.

Á þjóðlendum helst réttur bænda til hefðbundinnar afréttarbeitar fyrir búfé og jafnframt hefðbundinn réttur til hlunnindanýtingar, svo sem til veiða, sbr. 5. gr. þjóðlendlaga nr. 58/1998. Þar er um óbeinan eignarrétt að ræða. Fjallskilanefndir starfa samkvæmt fjallskilasamþykktum viðkomandi héraða. Nefndir þessar hlutast til um allt sem varðar nýtingu beitilanda, upprekstur, göngur og réttir. Víða fléttast þessi nýting inn í aðra starfsemi sem bændur á aðliggjandi lögbýlum stunda, einkum ferðapjónustu, t.d. hestaferðir, veiði og/eða leiðsögn. Landgræðsla ríkisins gegnir lögboðnu eftirlitshlutverki með nýtingu lands en styður jafnframt við landgræðsluáðgerðir fjölmargra aðila innan miðhálandisins, m.a. sauðfjərbænda vegna aðildar þeirra að gæðastýringu í sauðfjárrækt samkvæmt reglugerð nr. 1160/2013 um gæðastýrða sauðfjárframleiðslu.

Nýting lands innan miðhálandisins á sér langa sögu og styður víða við verðmætasköpun og búsetu. Nýting lands á viðkvæmum svæðum, sérstaklega á gosbeltinu og í jöðrum þess, er krefjandi viðfangsefni þeirra sem fara með umsjón þess.

#### 5.1.4. Veiði og hlunnindi

Umhverfisstofnun fer með stjórnýslu vegna skotveiða á grundvelli laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og eyðingar vargs en Hafrannsóknarstofnun með stjórnýslu veiði í ám og vötnum. Með lögum nr. 61/2006 um lax og silungsveiði er kveðið á um veiðar og nýtingu í veiðivötnum sem lögbundin veiðifélög hafa jafnan á hendi. Margs konar veiði er stunduð á miðhálandinu, s.s. skotveiði á rjúpu, gæsum, öndum, hreindýraveiði og silungsveiði í ám og vötnum. Reglugerð um refa- og minkaveiðar nr. 437/1995 með síðari breytingum fjallar um stjórnun veiða á ref og mink í þeim tilgangi að koma í veg fyrir eða draga úr tjóni af völdum þessara tegunda. Talsverð nýting er einnig víða á jurtum, hefðbundin berjatínsla, fjallagrös og söfnun annarra jurta til skrauts og sem hráefni fyrir smáíðnað færast í vöxt aftur.

Í nýtingu miðhálandisins til veiða og nýtingu hlunninda felst verðmætasköpun og styrking búsetu víða. Um er að ræða nýtingu sem er hluti af menningu landsins sem á sér oft langa sögu og þessi nýting leggur grundvöll að ýmiss konar annarri starfsemi.

#### 5.1.5. Samgöngur

Á miðhálandinu eru skilgreindir fjórir stofnvegir samkvæmt samgönguáætlun 2011–2022 en það eru Sprengisandsleið, Kjalvegur, Fjallabaksleið nyrðri og Kaldadalsvegur (Mynd 8).<sup>28</sup> Stofnvegir miðhálandisins tengja vegakerfi hálandisins við þjóðvegi á láglendi. Út frá stofnvegum miðhálandisins liggja landsvegir sem eru einnig hluti þjóðvegakerfisins. Stofnvegir ná einnig inn á miðhálandið þar sem hringvegurinn liggur um Holtavörðuheiði, Möðrudalsöræfi og Háreksstaðaleið.

Samkvæmt landsskipulagsstefnu á að halda vegaf framkvæmdum á miðhálandinu í lágmarki og hönnun allra vega á að taka mið af náttúruvernd, sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna og verndar viðkvæmra svæða. Einnig skulu stofnvegir um miðhálandið byggðir upp sem góðir

<sup>27</sup> Björn Helgi Barkarson, 2000. Beitarnýting afrétta á miðhálandi Íslands. Meistaraprófsritgerð í umhverfis- og auðlindafræði við Háskóla Íslands.

<sup>28</sup> Alþingi, 2012. Þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2011–2012. <http://www.althingi.is/alttext/140/s/pdf/1630.pdf>

sumarvegir með brúuðum ám og gerðir færir fólksbílum. Miða á við að þeir geti verið opnir a.m.k. 4–6 mánuði á ári, eftir atvikum með þungatakmörkunum á vorin þegar jarðvegur er að þiðna.<sup>29</sup>

Jafnframt segir í landsskipulagsstefnu að ferðamannaleiðir (gönguleiðir, reiðleiðir og reiðhjólaleiðir) verði eftir því sem kostur er aðskildar frá meginvegakerfi miðhálandisins. Þá verði í skipulagsáætlunum sveitarfélaga jafnframt tekin afstaða til þess hvar gera megi ráð fyrir lendingarstöðum þyrta og flugvéla og eftir atvikum afmörkuð kyrrlát svæði án umferðar vélknúinna farartækja á lofti og landi.

Í landsskipulagsstefnu er lagt til að skipulags- og samgönguyfirvöld með hlutaðeigandi stofnunum og hagsmunaaðilum vinni að nánari greiningu á kostum varðandi þróun samgöngukerfis og útfærslu vega á miðhálandinu.

Fjölmargir aðrir vegir og vegslóðar en þeir sem flokkast til þjóðvega eru á miðhálandinu auk þess sem utanvegaakstur og myndun nýrra vegslóða hefur verið vandamál um árabil. Í náttúruverndarlögum er skilgreint framtíðarfyrirkomulag stjórnsýslu og ákvarðana um aðra vegi og vegslóða en þá sem falla undir þjóðvegakerfið. Samkvæmt þeim ber sveitarfélögum að gera tillögur um hvaða vegir skuli skráðir í vegaskrá samhliða afgreiðslu aðalskipulags í samráði við stofnanir og aðra hagsmunaaðila. Talsverð vinna liggur fyrir varðandi flokkun þessara vega sem hægt er að nýta í gerð vegaskrár og samræma þarf flokkun milli sveitarfélaga. Innan Vatnajökulsþjóðgarðs hefur vegakerfið verið skilgreint í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins.<sup>30</sup>

Meðal aðgerða, sem skilgreindar eru í Vegvísi í ferðaþjónustu, er að samgönguáætlun taki mið af þörfum ferðaþjónustu, fjölgun ferðamanna og öryggi þeirra.<sup>31</sup> Áhersla er t.d. lögð á samræmda upplýsingagjöf og merkingar.

Í greinargerð með Landsskipulagsstefnu 2015–2026 kemur m.a. fram að vegakerfi hefur ekki verið byggt upp í samræmi við fyrirliggjandi stefnu fyrir miðhálandið, s.s. að stofnvegir um miðhálandið skyldu vera byggðir upp sem góðir sumarvegir með brúuðum ám og færir fólksbílum og opnir a.m.k. fjóra til sex mánuði á ári.<sup>32</sup>

#### **5.1.6. Orkuvinnsla og orkuflutningar**

Hálendi Íslands er þýðingarmikið fyrir orkuvinnslu á Íslandi enda mynda orkuauðlindir, sem þar er að finna, uppistöðuna í raforkuvinnslu á landinu. Á vatnasviði Þjórsár og Tungnaár eru fimm vatnsaflsstöðvar. Efst er Vatnsfellsstöð, þá Sigöldustöð, Hrauneyjafossstöð, Búðarhálsstöð og loks Sultartangastöð. Vatni er safnað í miðlunarlónin Þórisvatn og Hágöngulón. Að auki eru minni miðlunarmannvirki og inntakslón við hverja virkjun á svæðinu, svo sem Krókslón, Sultartangalón, Bjarnarlón, Hrauneyjalón og Vatnsfellslón. Þá er vatni úr austari kvíslum Þjórsár veitt í Þórisvatn um Kvíslaveitu. Vatnasvið Kárahnjúkavirkjunar er afar víðfeðmt en það tekur til Jökulsár á Dal, Jökulsár í Fljótssdal, Kelduár, þriggja þveráa hennar og hluta Vatnajökuls. Vatni til miðlunar er safnað í Hálslón

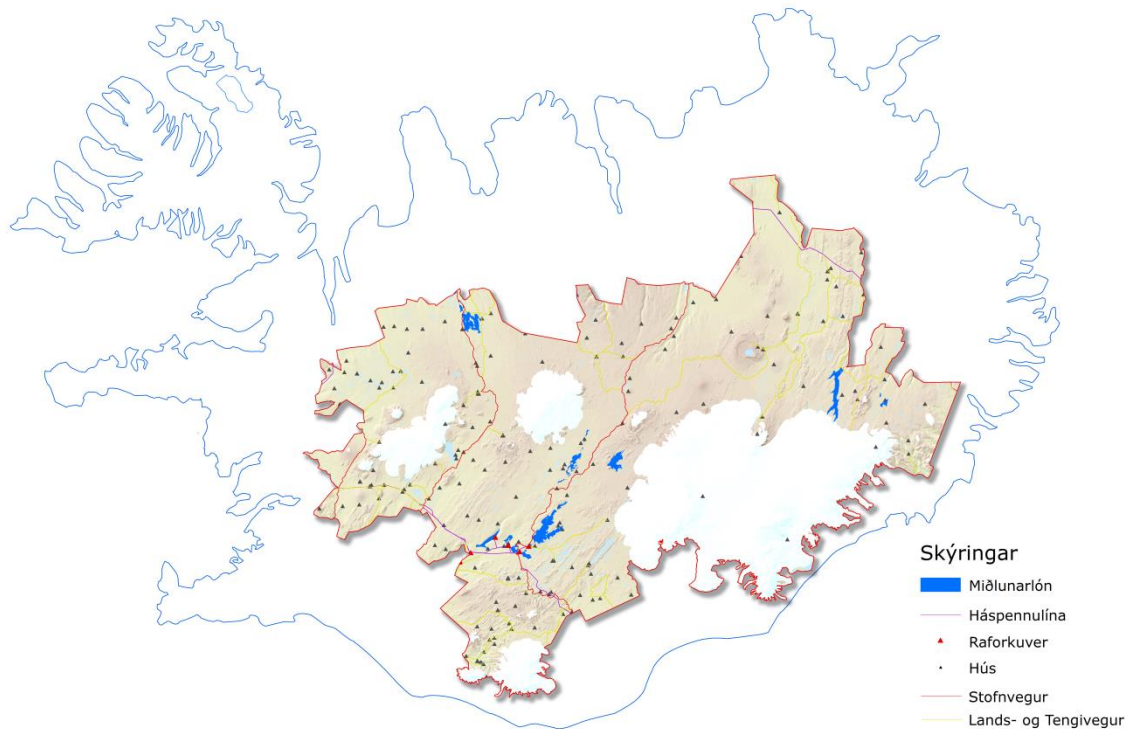
<sup>29</sup> Skipulagsstofnun, 2016. Landsskipulagsstefna 2015–2026 ásamt greinargerð.

<sup>30</sup> Vatnajökulsþjóðgarður, 2013. Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs. Náttúruvernd, útivist og byggðapróun. 2. útgáfa. [http://www.vatnajokulsthjodgardur.is/media/verndaraetlun/Stjornunar-og\\_verndar\\_2013.pdf](http://www.vatnajokulsthjodgardur.is/media/verndaraetlun/Stjornunar-og_verndar_2013.pdf)

<sup>31</sup> Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Samtök ferðaþjónustunnar, 2015. Vegvísir í ferðaþjónustu.

<sup>32</sup> Skipulagsstofnun, 2016. Landsskipulagsstefna 2015–2026 ásamt greinargerð.

en auk þess nýta tvö minni lón vatn úr Jökulsá í Fljótsdal og Keldulón, það er Ufsarlón og Kelduárlón. Þessi mannvirki tengd orkuvinnslu má sjá á Mynd 8.



Mynd 8 Yfirlit yfir ýmis mannvirki innan miðhálandisins.

Blöndulón er á norðanverðu miðhálandinu en þangað er miðlað vatni frá Blöndu og Kolkukvísl. Vatninu er veitt þaðan um veituskurði og vötn, Þristikla, Austara Friðmundarvatn og Gilsárvatn í manggert inntakslón (Gilsárlón). Blöndustöð er utan við miðhálandislínu en hún stendur á brún norðanverðs hálandisins við enda Kjalvegjar. Frá virkjuninni er 11 kV háspennulína að veitumannvirkinu við Kolku og Blöndustíflu, 25 km að lengd.

Vísað er til kafla 4.2.1.4 varðandi þá virkjunarkosti sem voru að finna í tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun sem lögð var fram á 145. löggjafarþingi.

Mikill hluti af vatnsafli Íslands, sem er á hálandinu, byggist á að nýta fallið sem fæst með því að virkja við hálandisbrúnina. Góð dæmi um þetta eru Búrfellsstöð sem nýtir miðlanir á hálandinu, Blöndustöð með miðlun í Blöndulóni inni á hálandinu og Fljótsdalsstöð með Háslón upp undir Vatnafjökli. Viðamiklir innviðir eru þegar til staðar við nýtingu orkuaúðlinda á hálandinu.

Við mannvirkjagerð á hálandinu hafa beitarlönd í sumum tilfellum farið undir vatn. Til mótvægis hefur verið unnið að uppgræðslu á ógrónum svæðum eða með styrkingu gróðurs. Aur í jökulám, sem hafa verið virkjaðar, fellur að hluta til út í miðlunarlón sem hefur breytt skilyrðum fyrir vatnalíf og þannig t.d. aukið fiskgengd neðan virkjana.

Virkjanir kalla í mörgum tilvikum á mannvirki sem skerða óbyggð víðerni. Þeim fylgir sömuleiðis breyting á ásýnd lands, svo sem með þurrkun árfarvega, minna rennsli um fossa, breytingum á jarðhitavirkni á yfirborði og gufustrókum. Svæði þar sem hægt er að safna vatni til miðlunar eru gjarna í grónum lægðum og því tapast gróðursvæði. Við myndun miðlunarlóna geta jarðminjar horfið undir vatn og lónin og breytingar á vatnaleiðum geta breytt skilyrðum fyrir gróður og vatnalíf. Gegn þessu má oft vinna með aðgerðum.

Núverandi byggðalína liggur frá Brennimel í Hvalfirði norður og austur fyrir land og með byggðum vestur með suðurströndinni og inn í Sigöldu þar sem hún tengist virkjanasvæðinu við Þjórsá og Tungnaá. Línan var byggð í áföngum á árunum 1972 til 1984 og er rekin á 132 kV spennu. Hluti þessa kerfis liggur innan miðhálandislínunnar og liggja eftirfarandi línur að einhverjum hluta innan miðhálandisins: Hrutatungulína 1 (HT1), Kröflulína 2 (KR2), Teigarhornslína 1 (TE1), Sigöldulína 4 (SI4). Frá virkjanasvæðinu vestur til Brennimels liggja svo tvær 220kV línur innan miðhálandislínunnar, þ.e. Sultartangalínur 1 og 3 (SU1 og SU3). Auk þess eru mannvirki Landsnets innan miðhálandislínunnar sem tengja virkjanir, það eru fimm tengivirki (VAF, SIG, HRA, BUD, SUL) og línur þeirra á milli (SI2, SI3, VA1, HR1, SU2). Sjá nánar á Mynd 8.

Síðustu ár hefur öryggi og stöðugleiki raforkukerfisins verið sívaxandi áhyggjuefni. Leitast er við að viðhalda stöðugleika með því að halda flutningi milli landsvæða undir ákveðnum mörkum og er flutningsgeta kerfisins milli landsvæða þess vegna afar takmörkuð. Ljóst er að ráðast verður í umfangsmiklar fjárfestingar til þess að styrkja flutningskerfið á næstu árum en það er nú rekið yfir stöðugleikamörkum. Samkvæmt drögum að kerfisáætlun Landsnets fyrir árin 2016–2025 eru átta mögulegir valkostir til styrkingar flutningskerfisins skoðaðir. Þeir fela allir í sér línuleiðir sem fara í mismiklum mæli inn fyrir mörk miðhálandislínunnar. Fjórir valkostir gera ráð fyrir lagningu línu yfir Sprengisand, sem fela í sér bæði loftlínu- og/eða jarðstrengskosti. Hinir fjórir valkostirnir fylgja að mestu núverandi byggðalínuhring og fara allir á köflum inn fyrir miðhálandislínuna.

Niðurstöður valkostagreiningar í kerfisáætlun leiða í ljós að fjórir valkostir uppfylla best markmið raforkulaga sem snúa að tæknilegum kröfum til flutningskerfisins og fela allir í sér uppbyggingu á nýjum 220 kV raflinum. Í drögum að kerfisáætlun 2016–2025 er það niðurstaða Landsnets að leggja til að ráðist verði í framkvæmdir á þeim línuleiðum sem eru sameiginlegar þeim fjórum valkostum sem taldir eru uppfylla markmið raforkulaga. Þessar framkvæmdir eru Krafla–Fljótsdalur, Akureyri–Krafla, Blanda–Akureyri og Geitháls–Brennimelur (Höfuðborgarsvæði–Vesturland). Af þessum framkvæmdum er Kröflulína 3, milli Kröflu og Fljótsdals að hluta fyrir innan miðhálandislínuna, þar sem línan er fyrirhuguð að mestu samhliða Kröflulínu 2.

#### **5.1.7. Mannvirki, þjónusta og efnisvinnsla**

Innan miðhálandisins eru fremur fá og dreifð mannvirki. Hluti af byggingum innan svæðisins eru einhvers konar fjallaskálar sem hafa hlutverki að gegna vegna smalamennsku og/eða veiði en einnig er um að ræða skála sem gegna hlutverki vegna ferðamennsku. Jafnframt er um að ræða ýmis veitu- og fjarskiptamannvirki. Skipulagsstofnun í samvinnu við öll sveitarfélög, sem fara með skipulagsvald á miðhálandinu, vinnur nú að því að kortleggja mannvirki og þjónustu á svæðinu, s.s. ástand húsa og fjölda gistirýma. Áætlað er að verkefninu ljúki á vormánuðum 2017 með samantekt skýrslu og kynningu á henni.

Þjónusta er takmörkuð innan miðhálandisins og þá oftast árstíðabundin. Þjónustu við samgöngur er t.d. fyrst og fremst sinnt yfir sumartímann og ekki er tryggt farsímasamband alls staðar innan miðhálandisins. Líta ber á það sem styrkleika að mikil reynsla er af þjónustu innan miðhálandisins svo sem rekstri fjarskiptamannvirkja, vegþjónustu, vaktþjónustu yfir sumartímann o.fl.

Námur eru einkum meðfram tveimur meginstofnleiðum innan miðhálandisins, þ.e. Kjalvegi og Sprengisandsleið, og hafa þær verið kortlagðar af Vegagerðinni. Námur þarf að skilgreina í skipulagsáætlunum sveitarfélaga og á þjóðlendum þarf að leita leyfis forsætisráðuneytis til starfrækslu náma þar. Það getur verið kostur að námur séu í námunda við framkvæmdasvæði innan miðhálandisins. Hins vegar þarf að vera samræmi í leyfisveitingum til starfrækslu á námum auk þess sem námur eru almennt lýti á umhverfi.