

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Dags: 27. apríl 2021
Málsnúmer: 2011013

Efni: Vonarskarð í Vatnajökulsþjóðgarði – Ósk um túlkun á lagalegum heimildum Vatnajökulsþjóðgarðs

Meginmál Á fundi stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs þann 19. apríl sl. bókaði stjórn um málefni Vonarskarðs vegna langvinnra deilna um aðgengi að svæðinu. Í bókuninni var lagt til að vísa til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þeim lögfræðilegu álitafnum sem komin eru upp varðandi heimild stjórnar til að leggja til opnun eldri leiðar fyrir vélknúin ökutæki um Vonarskarð. **Óskað er eftir túlkun ráðuneytisins á heimildum þjóðgarðsins og samspili laga um Vatnajökulsþjóðgarð og laga um náttúruvernd.**

Bókun stjórnar fylgir hér með og í framhaldi eru helstu atriði málsins eru reifuð.

Bókun stjórnar um afgreiðslu svæðisráðs vestursvæðis um málefni Vonarskarðs á fundi sínum þann 14. október 2020¹:

„Ítarlegar umræður, fundir og umsagnarferli hafa átt sér stað á vettvangi Vatnajökulsþjóðgarðs í samræmi við tilmæli umhverfisráðherra frá 12. júlí 2013 um að unnið verði áfram að því að leita leiða til að skapa betri sátt í málefnum útivistar og náttúruverndar í Vonarskarði í samstarfi við helstu hagmuna- og umsagnaraðila. Þrátt fyrir mikla vinnu hefur ekki tekist að ná viðtækri sátt um þann hluta málsins sem snýr að vélknúinni umferð.

Í kjölfar gildistöku náttúruverndarlaga nr. 60/2013 og setningar reglugerðar um vegi í náttúru Íslands (nr. 260/2018) hefur flækjustigið aukist enn frekar, þar sem virðist kominn upp vafi um heimild stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs til að leggja til opnun eldri leiðar fyrir vélknúin ökutæki um Vonarskarð. Vegna þessa telur stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs ekki mögulegt að staðfesta tillögu meirihluta svæðisráðs vestursvæðis þjóðgarðsins um tímabundna tilraunaopnun að hausti fyrir vélknúna umferð í Vonarskarði að sinni.

Afar mikilvægt er að heimildir þjóðgarðsins til ákvarðanatöku hvað þetta varðar séu skýrar. Leggur stjórn því til að umræddu lögfræðilegu álitafni verði vísað til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og óskað eftir túlkun þess á heimildum þjóðgarðsins og samspili laga um Vatnajökulsþjóðgarð og laga um náttúruvernd.

¹ Sjá nánar í fundargerð á heimasíðu Vatnajökulsþjóðgarðs:

<https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/Stjornsysla/Fundarg-stjorn/158.-fundargerð-stjornar-19.04.2021.pdf>

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs lýsir hins vegar yfir vilja sínum til að opna fyrir aðgengi hjólréiða í Vonarskarði eftir skilgreindri reiðhjólaleið, eins og samstaða er um í svæðisráði vestursvæðis, og beinir því til svæðisráðsins að taka það til skoðunar við ítarlegri endurskoðun á stjórnunar- og verndaráætlun, sem áætlað er að vinna hefjist við að lokinni þeirri grunnendurskoðun sem nú stendur yfir.

Jafnframt beinir stjórn því til svæðisráðs vestursvæðis að skoða vel fyrir næstu ítarlegu endurskoðun á stjórnunar- og verndaráætlun hvort ástæða sé til að herða á verndarákvæðum skv. IUCN skilgreiningum á viðkvæmasta hluta svæðisins í Snapadal.

Þá telur stjórn mikilvægt að stikun gönguleiða í Vonarskarði verði endurskoðuð með það að markmiði að vernda jarðmyndanir og gróður í Snapadal. Slík endurskoðun krefst ekki breytinga á stjórnunar- og verndaráætlun og því hægt að hefja hana sumarið 2021.

Stjórn felur formanni stjórnar að senda bréf til umhverfis- og auðlindaráðherra þar sem gerð er grein fyrir framgreindri niðurstöðu.

Samþykkt: AHI, AFJ, JFP, MÁ, ÁPH.

Sátu hjá: ADS, SPH

Fulltrúi SAMÚT leggur áherslu á að með þessari afgreiðslu er ekki verið að loka yfirstandandi ferli um málefni Vonarskarðs.“

Forsaga málsins

Átök um þá ákvörðun að loka ökuleið um Vonarskarð, sem og aðgengi hjólréiðafólks að svæðinu, hefur litað samskipti Vatnajökulsþjóðgarðs við mikilvæga hagsmunaaðila í meira en áratug. Þegar Sigurður Ingi Jóhannsson, þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra, staðfesti núgildandi stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins árið 2013, beindi hann þeim tilmælum til stjórnar að skoða sérstaklega samstarf við helstu hagsmuna- og umsagnaraðila um málefni Vonarskarðs í því skyni að tryggja að sem best sé haldið á hagsmunum náttúruverndar og útivistar. Að baki þessum tilmælum lá ósk um að finna leið til að skapa sem mesta sátt um þjóðgarðinn.

Tilmæli ráðherra frá 12. júlí 2013 í tengslum við samþykkt Stjórnunar- og verndaráætlunar Vatnajökulsþjóðgarðs voru eftirfarandi:

- **„Líkt og við afgreiðslu á stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins 2011 vill ráðherra beina þeim tilmælum til stjórnar þjóðgarðsins um frekari skoðun á ákveðnum atriðum, samtímis því að staðfesta áætlunina. Í þessu tilviki eru það málefni útivistar og náttúruverndar í Vonarskarði, þar sem fram hafa komið tillögur að breytingum sem kalla á umræður og ítarlega yfirferð. Ráðuneytið beinir þeim tilmælum til stjórnar þjóðgarðsins að skoða þetta sérstaklega og hafa samstarf við helstu hagsmuna- og umsagnaraðilar um málefni Vonarskarðs í því skyni að tryggja að sem best sé haldið á hagsmunum náttúruverndar og útivistar. Þannig vill ráðuneytið halda áfram þeirri viðleitni að skapa sem mesta sátt um þjóðgarðinn.“**

Umsagnarferli og vinnustofa

Þegar ný stjórn þjóðgarðsins tók við í mars 2020 var í gangi samráðsferli varðandi framtíðarskipulag náttúruverndar og innviða í Vonarskarði. Það ferli byggði á ákvörðun fyrri stjórnar á stjórnarfundum þann 24. júní 2019 þar sem samþykkt var tillaga sérstaks vinnuhóps um slíkt samráðsferli, sem síðan yrði

grunnurinn að ákvörðun stjórnar um framtíðarskipan mála svæðisins í Vonarskarði.

Svæðisráði vestursvæðis var falið að leiða ferlið í samráði við stjórn og framkvæmdastjóra. Umsögnum frá fagaðilum var safnað veturinn 2019-2020 og vorið 2020 var hagsmunaaðilum boðið að senda inn umsögn um málið.

Á fundi nýrrar stjórnar þann 25. maí 2020 var samþykkt tillaga nýs stjórnarformanns um að boða fulltrúa í svæðisráði og stjórn á sameiginlega vinnustofu um málefni Vonarskarðs í lok júní 2020, í kjölfar samráðsferlisins. Vinnustofunni var ekki ætlað að koma í stað þess samráðsferlis sem fyrri stjórn hafði samþykkt ári fyrr, heldur var hún hugsuð sem leið til að gefa rými fyrir efnisríkari og dýpri umræðu en tækifæri gefst undir einstökum dagskrárliðum á fundum.

Í kjölfar vinnustofunnar vann formaður stjórnar samantekt á þeim hugmyndum sem voru ræddar á vinnustofunni. Samantektin var lögð fram sem sérstakt minnisblað sem var kynnt á fundi svæðisráðs í september 2020. Allar hugmyndir sem þar komu fram, bæði varðandi skilgreiningu á valkostum og þeim kostum og göllum sem gætu fylgt hverjum valkosti, voru unnar upp úr samræðum á vinnustofunni og/eða þeim umsögnum sem bárust frá stofnunum, hagaðilum og einstaklingum í umsagnarferlinu sem átti sér stað í aðdragana vinnustofunnar. Minnisblaðinu var ekki ætlað að binda hendur svæðisráðs með neinum hætti heldur var það einungis hugsuð sem verkfæri til að auðvelda fulltrúum að ræða ólíka valkosti og mismunandi útfærslur þeirra og komast þannig að niðurstöðu um tillögu til að senda til stjórnar.

Svæðisráðið tók málið til afgreiðslu mánuði síðar, þann 14. október 2020. Í stað þess að móta sjálfstæða tillögu lagði þáverandi formaður svæðisráðsins valkostina í minnisblaðinu fram sem tillögur til að kjósa um.

Afgreiðsla svæðisráðs vestursvæðis

Afgreiðsla svæðisráðs vestursvæðis á fundi ráðsins þann 14. október 2020 var með eftirfarandi hætti (sjá nánar í fundargerð vestursvæðis)²:

Fjórir fulltrúar (frá Þingeyjarsveit, SAMÚT, umhverfis- og náttúruverndarsamtökum og ferðaþjónustu) greiddu atkvæði með tilraunaopnun (valkostur C í minnisblaði stjórnarformanns frá september 2020), þó með eftirfarandi fyrirvörum:

- Fulltrúi umhverfis- og náttúruverndarsamtaka taldi mikilvægt að á rannsóknartíma verði akstur um Vonarskarð háður leyfi þjóðgarðsins, þ.e. verði umsóknarskyldur. Þannig náist meira aðhald og yfirsýn, auk mikilvægrar reynslu í víðara samhengi við stýringu ferðamanna hérlendis til framtíðar. Eðlilegt er, að mati þessa fulltrúa, að ákvörðun um stýringu umferðar um Vonarskarð til nánustu framtíðar byggi á grunni slíkrar rannsóknar.
- Fulltrúi ferðaþjónustuaðila segir nauðsynlegt að tryggt sé að Vonarskarð missi ekki skilgreiningu sína sem víðerni skv. lögum um náttúruvernd (nr. 60/2013) á tilraunatímabilinu. Einnig sé afar mikilvægt að tryggt verði öryggi þeirra sem fara um skarðið með eflingu fjarskiptasambands. Jafnframt leggur fulltrúi ferðaþjónustunnar til að tilraunatímabilið verði stytta í 3 ár frá 5 árum, eins og lagt var upp með í valkosti C í minnisblaði.

² Sjá nánar í fundargerð á heimasíðu Vatnajökulsþjóðgarðs:

<https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/Stjornsysla/Fundarg-svV/88.-fundargerd-vestursvaedis-14.10.20203.pdf>

- Tveir fulltrúar (frá Ásahreppi og Skaptárhreppi) greiddu atkvæði með áframhaldandi lokun svæðisins fyrir vélknúinni umferð (Valkostur A í minnisblaði stjórnarformanns), þó með þeirri útfærslu að opnað yrði fyrir hjólréiðar á skilgreindri leið.

Stuttu áður en stjórn tók fyrir fundargerð svæðisráðs vestursvæðis, sem og tengda tillögu stjórnarformanns (sem byggði á meirihlutavilja svæðisráðsins), barst stjórn álitssgerð sem skrifuð var af Sif Konráðsdóttur, lögmanni, fyrir hönd Snorra Baldurssonar. Í álitssgerðinni voru settar fram ýmsar athugasemdir við málsmeðferð í yfirstandandi umfjöllunar stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs varðandi það hvort heimila skuli akstur innan Vonarskarðs. Í framhaldi óskaði formaður stjórnar eftir því við LEX lögmannsstofu að rýna betur nokkra þætti sem voru reifaðir í álitu Sifjar og frestaði á meðan afgreiðslu málsins innan stjórnar.

Minnisblað frá LEX lá fyrir um miðjan desember. Í minnisblaðinu er tekið undir það álit Sifjar að vafi leiki á því hvort að stjórn þjóðgarðsins sé heimilt að opna fyrir akstur á svæði þar sem ekki er skilgreind akstursleið, hvorki í Vegaskrá né á kortum í aðalskipulagi þeirra sveitarfélaga sem um ræðir.

Þriðja lögfræðialítið barst síðan stjórn í mars 2021, að þessu sinni frá Jóni Jónssyni, lögmanni, fyrir hönd Samút, Samtaka útivistarfélaga. Í því álitu er niðurstaðan sú að stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs hafi heimild til að taka ákvörðun um opnun eldri akstursleiðar og að ákvæði náttúruverndarlaga takmarki ekki þær heimildir.

Lokaorð

Eins og fram kemur í bókun stjórnar er afar mikilvægt að heimildir þjóðgarðsins til ákvarðanatöku séu skýrar. Þetta er sérstaklega brýnt í málefnum Vonarskarðs, þar sem djúpstætt ósætti hefur ríkt um langt skeið. Í kjölfar gildistöku náttúruverndarlaga nr. 60/2013 og setningar reglugerðar um vegi í náttúru Íslands (nr. 260/2018) virðist kominn upp vafi um heimild Vatnajökulsþjóðgarðs til að leggja til opnun eldri leiðar fyrir vélknúin ökutæki um Vonarskarð. Mikilvægt er að eyða þessari óvissu eigi þjóðgarðurinn að hafa forsendur til að taka ákvörðun um hvort æskilegt sé að gera einhverjar breytingar varðandi umferð vélknúinna ökutækja á svæðinu.

F.h. stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs



Auður H. Ingólfssdóttir, formaður stjórnar

Fylgiskjöl:

- A. Lex lögmannstofa (19.6 2019). Tilmæli ráðherra vegna stjórnunar- og verndaráætlunar Vatnajökulsþjóðgarðs um umferð og vernd Vonarskarðs. Unnið fyrir Vatnajökulsþjóðgarð.
- B. Auður H. Ingólfssdóttir (17.9 2020). Minnisblað stjórnarformanns um Vonarskarð – hugsanlegir valkostir. Kynnt á fundi svæðisráðs vestursvæðis 23.9 2020.
- C. Sif Konráðsdóttir (11.11 2020). Álit um málsmeðferð varðandi Vonarskarð í Vatnajökulsþjóðgarðsins. Unnið fyrir Snorra Baldursson.
- D. Lex lögmannsstofa (10.12 2020). Lögfræðialit Víðs Smára Petersen og Sigurðar Ágústssonar um málefni Vonarskarðs. Unnið fyrir Vatnajökulsþjóðgarð.
- E. Sókn. Lögmannsstofa (16.3 2021). Lögfræðialit Jóns Jónssonar varðandi stöðu vegar um Vonarskarð. Unnið fyrir Samút, Samtök útivistarfélaganna.

