



Stjórnarráð Íslands
Umhverfis-, orku- og
loftslagsráðuneytið

urn@urn.is
545 8600

Skuggasundi 1,
101 Reykjavík

stjornarradid.is

Vatnajökulsþjóðgarður
Urriðaholtsstræti 6-8
210 Garðabær

Reykjavík 12. október 2022
Tilv.: UMH21040132/5.3

Vísað er til erindis, dags., 27. apríl 2021, þar sem óskað er eftir túlkun umhverfis- og auðlindaráðuneytisins (nú umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið) á samspili laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, og laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, hvað viðkemur heimild stjórnar þjóðgarðsins til að leggja til opnun eldri leiðar fyrir vélknúin ökutæki um Vonarskarð.

Í málinu liggur fyrir minnisblað frá LEX lögmannsstofu til Vatnajökulsþjóðgarðs dags. 19. júní 2019, minnisblað formanns stjórnar þjóðgarðsins dags. 20. september 2020, álitserð Sifjar Konráðsdóttur dags. 10. nóvember 2020, og að lokum lögfræðiálit frá Sókn lögmannsstofu til Samút dags. 16. mars 2021.

Málefni Vonarskarðs hafa verið í umræðu allt frá því að fyrsta stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs var staðfest af þáverandi umhverfisráðherra 28. febrúar 2011. Í áætluninni var umferð vélknúinna ökutækja í gegnum Vonarskarð óheimil milli Svarthöfða og Gjústuklifs nema á frosinni og snævi þakinni jörð í samræmi við almenna skilmála um vetrarakstur.

Núgildandi áætlun var staðfest árið 2013 og beindi þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra tilmælum til stjórnar þjóðgarðsins að skoða sérstaklega samstarf við helstu hagsmuna- og umsagnaradila um málefni Vonarskarðs í því skyni að tryggja að sem best væri haldið á hagsmunum náttúruverndar og útivistar. Með þessum tilmælum vildi ráðuneytið halda áfram þeirri viðleitni að skapa sem mesta sátt um þjóðgarðinn.

Þjóðgarðurinn hefur undanfarin misseri unnið að því að finna lausn á þeim ágreiningi sem ríkt hefur um umferð um Vonarskarð. Árið 2019 samþykkti stjórn þjóðgarðsins tillögu sérstaks starfshóps um samráðsferli varðandi framtíðarskipulag náttúruverndar og innviða í Vonarskarði. Svæðisráði vestursvæðis var falið að leiða ferlið í samráði við stjórn og framkvæmdastjóra. Umsögnum fagaðilum var safnað veturinn 2019-2020 og vorið 2020 var hagsmunaaðilum boðið að senda inn umsagnir um málið. Í kjölfar frekari vinnu svæðisráðsins afgreiddi það málið og féllu atkvæði þannig að meirihluti fulltrúa greiddi atkvæði með svokallaðri tilraunaopnun svæðisins fyrir vélknúinni umferð.

Ákvörðun svæðisráðs Vestursvæðis átti í kjölfarið að fara í umfjöllun hjá stjórn þjóðgarðsins. Stuttu áður en stjórnin tók fyrir fundargerð svæðisráðsins og umrædda tillögu um tilraunaopnun svæðisins barst stjórninni álitserð sem skrifuð var af Sif Konráðsdóttur, lögmanni, fyrir hönd Snorra Baldurssonar, dags. 11. nóvember 2020. Voru þar settar fram ýmsar athugasemdir við málsmeðferð málsins og sú afstaða að þjóðgarðsyfirvöld gætu ekki ákveðið að leyfa umferð vélknúinna ökutækja í

Vonarskarði þar sem slík ákvörðun gengi gegn náttúruverndarlögum þar sem gert er ráð fyrir sérstakri málsmeðferð við ákvörðun um hvort slóðar eigi að vera opnir eða lokaðir. Bent var á að sú málsmeðferð hafi verið lögfest í náttúruverndarlögum nr. 60/2013, sem tóku gildi 2015, og hafi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð ekki verið breytt til samræmis við þau ákvæði.

Stjórn þjóðgarðsins óskaði eftir því við LEX lögmannsstofu að rýna betur nokkra þætti sem reifaðir voru í álitni Sifjar og frestaði á meðan afgreiðslu málsins innan stjórnarinnar. Minnisblað frá LEX lá fyrir um miðjan desember 2020. Í því minnisblað 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. Stjórn barst svo þriðja lögfræðialítið í mars 2021, frá Jóni Jónssyni lögmanni fyrir hönd Samút. Þar er niðurstaðan sú að þjóðgarðurinn hafi heimild til að taka ákvörðun um opnun eldri akstursleiðar og að ákvæði náttúruverndarlaga takmarki ekki þær heimildir.

Ráðuneytið hefur farið yfir ofangreind gögn með hliðsjón af þeirri löggjöf sem um ræðir. Lög um Vatnajökulsþjóðgarð eru sérlæg gagnvart náttúruverndarlögum, þ.e.a.s. ákvæði þeirra ganga framar náttúruverndarlögum þegar þau eru ósamþýðanleg. Hins vegar gilda ákvæði náttúruverndarlaga þegar lögum um Vatnajökulsþjóðgarð sleppir.

Þá er mikilvægt að hafa í huga að samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 60/2007 eru sveitarstjórnir bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan Vatnajökulsþjóðgarðs. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 60/2007 er áætlunin eins konar ígildi skipulags fyrir þjóðgarðinn enda óeðlilegt ef sveitarstjórnir gætu í skipulagsáætlunum sínum ákveðið aðra landnotkun en þar er heimil samkvæmt ákvörðunum þjóðgarðsyfirvalda.

Í 6. mgr. 15. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð segir að í stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn skuli gerð sérstök grein fyrir öllum vegum sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins. Hugtakið vegur er ekki skilgreint í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, en skilgreiningu er hins vegar að finna í 4. gr. reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 300/2020. Þar segir að vegur sé „varanlegur vegur, gata, götuslóði, stígur, húsasund, brú, torg, bifreiðastæði eða þess háttar sem notað er til almennrar umferðar.“ Hugtakið er jafnframt skilgreint í 25. tölul. 5. gr. laga um náttúruvernd á þann hátt að „til vega samkvæmt lögum þessum teljast þjóðvegir, sveitarfélagsvegir og einkavegir, svo sem þeir eru skilgreindir í vegalögum. Auk þess aðrir vegir utan flokkunarkerfis vegalaga sem skráðir eru í vegaskrá í samræmi við ákvæði 32. gr.“ Það er því ljóst að lög um náttúruvernd skilgreina hugtakið á mun þrengri hátt en reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð.

Í 6. mgr. 15. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð segir að í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins skuli gera grein fyrir öllum vegum sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins. Síðar í sama ákvæði segir að heimilt sé að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana við tiltekna notkun, svo sem vegna veiða, smölunar búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða vegna rannsókna, ef það er talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi landsvæðis. Þetta tiltekna ákvæði laganna um akstur vélknúinna ökutækja í Vatnajökulsþjóðgarði felur í sér sérreglur sem gilda framar ákvæðum náttúruverndarlaga um sama efni. Að mati ráðuneytisins gildir ákvæðið einnig þegar til umfjöllunar er hvort heimila eigi akstur á leið sem ekki hefur verið opin fyrir vélknúinn akstur í einhvern tíma. Hins vegar þarf að hafa í huga að þegar slík breyting er til umfjöllunar getur komið til skoðunar hvort fara þurfi í einhverjar framkvæmdir, allt eftir því hversu sjáanlegur viðkomandi vegur/slóð er í landslaginu. Það þarf því að huga sérstaklega að því hvort slíkar framkvæmdir séu af þeirri stærðargráðu að þær séu háðar mati á umhverfisáhrifum.

Á það hefur verið bent að í 2. mgr. 32. gr. laga um náttúruvernd komi fram að við gerð skrár yfir vegi í náttúru Íslands sé tiltekið að sveitarfélög, við gerð skrárinnar, skuli „hafa samráð við Umhverfisstofnun eða önnur stjórnvöld þjóðgarða ef við á ...“. Þetta orðalag geti ekki verið túlkað með neinum öðrum hætti en að það sé hlutverk viðkomandi sveitarfélaga að ákveða hvort akstur sé heimilaður á viðkomandi svæði og að Vatnajökulsþjóðgarður sé eingöngu samráðsaðili þegar kemur

að þeirri ákvörðun. Ráðuneytið bendir hins vegar á að Vatnajökulsþjóðgarður er ekki tiltekinn sérstaklega í ákvæðinu, enda gilda um þjóðgarðinn sérstök lög sem fela í sér aðra útfærslu á ákvörðunum um hvaða vegi og slóða megi keyra, eins og farið hefur verið yfir, heldur en ákvæði 32. gr. laga um náttúruvernd gerir ráð fyrir.

Niðurstaða ráðuneytisins er því sú að ákvörðun um hvort heimila eigi umferð vélknúinna ökutækja á tilteknum svæðum innan þjóðgarðsins liggur hjá þjóðgarðsyfirvöldum samkvæmt ákvæðum laga um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007, en ekki hjá viðkomandi sveitarfélagi.

Að lokum er beðist velvirðingar á þeim tögum sem orðið hafa á afgreiðslu erindisins.

Fyrir hönd ráðherra

Sigríður Svana Helgadóttir

Hafsteinn S. Hafsteinsson