



MINNISBLAÐ

Til: Vatnajökulsþjóðgarðs
Frá: LEX lögmansstofu // Víði Smára Petersen, hrl. og Sigurði Ágústssyni, hdl.
Dags: 10. desember 2020
Efni: Greining á álitserð Sifjar Konráðsdóttur um málefni Vonarskarðs

I.

1. Til LEX hefur leitað Vatnajökulsþjóðgarður og falið undirrituðum að greina lögfræðiálit Sifjar Konráðsdóttur („SK“) dags. 10. nóvember sl. þar sem fjallað er um málefni Vonarskarðs og fyrirhuguð áform um breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun svæðisins með tilliti til aukins aðgengis. Í eftirfarandi umfjöllun er að finna skýringar undirritaðra á einstökum álitafnum sem fjallað er um í álitu SK.

II.

a. Hugtakið vegur og akstur utan vega

2. Í fyrsta lagi er komist að þeirri niðurstöðu í álitu SK að ef akstur vélknúinna ökutækja yrði heimilaður í Vonarskarði með breytingum á stjórnunar- og verndaráætlun myndi það að óbreyttu jafngilda heimild til utanvegaaksturs sem fari í bága við lög. Því til stuðnings er í álitinu vísað til þess að akstursleiðin um Vonarskarð geti hvorki talist vegur í skilningi vegalaga nr. 80/2007 né náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Þá sé vegurinn ekki á vegaskrá samkvæmt reglugerð nr. 260/2018 um vegi í náttúru Íslands. Auk þess sé vegurinn ekki sýndur á uppdráttum í aðalskipulagi sveitarfélaganna Ásahrepps og Þingeyjarsveitar. Til viðbótar vísar SK til þess að vegurinn sé ekki tilgreindur í tilnefningarskjali til heimsminjaskrár UNESCO. SK tiltekur einnig að aðeins sjáist móta fyrir umræddri akstursleið á takmörkuðum hluta hennar.
3. Í vegalögum er hugtakið vegur skilgreint nokkuð rúmt. Í 8. tölul. 3. gr. segir að vegur sé akbraut sem sé sá hluti vegar sem er fyrst og fremst ætlaður fyrir umferð ökutækja. Í lögnum er jafnframt að finna tilgreiningu á flokkum vega og skiptast vegir í þjóðvegi, sveitarfélagsvegi, almenna stíga og einkavegi, sbr. 8.-11. gr. laganna. Í 1. mgr. 55. gr. er jafnframt vísað til vega sem ekki tilheyra vegflokkunum, s.s. stíga og götutroðninga.

4. Svo virðist sem akstursleiðin í Vonarskarði falli ekki undir þjóðvegi, sveitarfélagsvegi eða almenna stíga enda sinna Vegagerðin og sveitarfélög ekki viðhaldi leiðarinnar, auk þess sem leiðin er ekki skráð inn á skipulagsáætlanir sveitarfélaga eða í vegaskrá Vegagerðarinnar.
5. Einkavegir eru vegir sem hvorki teljast þjóðvegir né sveitarfélagsvegir og eru í eigu einstaklinga, fyrirtækja eða opinberra aðila. Landsvæði Vonarskarðs er þjóðlenda og samkvæmt 2. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun eignarlanda, þjóðlendna og afrétta er íslenska ríkið eigandi lands í þjóðlendum. Þrátt fyrir þetta er ólíklegt að akstursleiðin um Vonarskarð teljist til einkavegar, enda leiðinni ekki haldið við auk þess sem mun frekar er um götutroðning að ræða sem fellur utan vegflokka í skilningi 1. mgr. 55. gr. vegalaga, sér í lagi ef leiðin er ógreinileg að miklu leyti.
6. Í náttúruverndarlögum nr. 60/2013 er sérstaklega fjallað um það hvað teljist til vega í skilningi laganna. Samkvæmt 25. tölul. 5. gr. laganna eru vegir skilgreindir sem allir vegir samkvæmt vegalögum, en einnig aðrir vegir utan flokkunarkerfis vegalaga sem skráðir eru í vegaskrá um vegi í náttúru Íslands, sbr. 32. gr. laganna. Götutroðningar geta því talist vegir ef þeir eru tilgreindir í nefndri vegaskrá. Vegaskrá þessi hefur þó ekki verið birt og í 6. bráðabirgðaákvæði laganna segir að vinnu við vegaskrána skuli lokið fyrir árslok 2020. Þá segir að á meðan vegaskránni hefur ekki verið lokið sé heimilt að aka vélknúnum ökutækjum á *greinilegum vegum* í náttúru Íslands sem eru *að staðaldri notaðir til umferðar vélknúinna ökutækja*. Þá þarf akstur að falla að skilyrðum 3. mgr. 32. gr. laganna, en ákvæðið fjallar aðallega um að akstur skuli ekki raska viðkvæmri náttúru eða hafa neikvæð áhrif á landslag, víðerni og ásýnd lands. Af þessu leiðir að þar til vegaskrá hefur verið birt kann að vera heimilt samkvæmt lögum að aka á vegarslóðum, ef þeir eru greinilegir og notaðir að staðaldri.
7. Óvíst er hversu greinileg akstursleiðin um Vonarskarð er en í öllu falli er hún ekki notuð að staðaldri til umferðar vélknúinna ökutækja enda hefur slík umferð verið bönnuð þar um nokkurt skeið. Það eru því meiri líkur en minni á að leiðin teljist ekki til vegar í skilningi náttúruverndarlaga. Náttúruverndarlög mæla jafnframt fyrir um að bannað sé að aka utan vega nema á jöklum eða snævi þakinni jörð, sbr. 31. gr. laganna. Sambærilegt bann kemur fram í 4. mgr. 15. gr. laga nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð og 16. gr. reglugerðar nr. 300/2020 um Vatnajökulsþjóðgarð. Hugtakið vegur er ekki skilgreindur sérstaklega í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð og því yrði að öllum líkindum að styðjast við skilgreiningu hugtaksins í náttúruverndarlögum.
8. Þá ber að nefna að samkvæmt 6. mgr. 15. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð skal í stjórnunar- og verndaráætlun gerð sérstök grein fyrir öllum vegum sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins. Ennfremur skuli skilgreina svæði þar sem heimilt er að aka að vetri á snjó eða frosinni jörðu. Þá er heimilt að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn árstíma eða notkun. Á grundvelli þessa er því heimilt í stjórnunar- og verndaráætlun að takmarka eða heimila umferð á þeim leiðum innan þjóðgarðsins sem teljast til vega samkvæmt skilgreiningu hugtaksins í lögum. Af ákvæðinu leiðir þó ekki að í stjórnunar- og verndaráætlun sé unnt að heimila akstur vélknúinna ökutækja á þeim leiðum sem ekki teljast til vega.

9. Í ljósi þessa er það mat undirritaðra að þó akstur vélknúinna ökutækja yrði heimilaður um Vonarskarð í stjórnunar- og verndaráætlun þá séu líkur til þess að í þeim akstri felist akstur utan vega sem bannaður er með náttúruverndarlögum og lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, svo lengi sem jörð er ekki snævi þakin. Ef leiðin er ógreinileg að stórum hluta þyrfti að móta veginn með akstri eða öðrum framkvæmdum sem færu þá gegn banni um utanvegaakstur. Hér ber þó að geta undanþáguheimildar til vegagerðar af brýnni nauðsyn, sbr. 3. mgr. 18. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Miklar kröfur eru þó gerðar til slíkrar vegagerðar og alls óvíst hvort leiðin um Vonarskarð getur fallið þar undir. Þá er rétt að nefna að heimild er í 2. mgr. 31. gr. náttúruverndarlaga til aksturs utan vega m.a. til vegalagningar, sbr. einnig 17. gr. reglugerðar um Vatnajökulsþjóðgarð. Ólíklegt er að ákvæðin hafi þýðingu í þessu tilviki og líklegra að hér sé um að ræða heimild til utanvegaakstur þegar unnið er að uppbyggingu þeirra vega sem falla undir vegflokka vegalaga. Auk þess er um undanþáguheimildir að ræða sem túlkaðar eru þröngt.

10. Í álitinu vekur SK jafnframt athygli á því að lagning vegar í Vonarskarði geti verið háð mati á umhverfisáhrifum, sbr. samnefnd lög nr. 106/2000. Undirritaðir taka undir þetta sjónarmið og er bent á að vegagerð kann að vera háð umhverfismati samkvæmt liðum 10.07 – 10.10 í 1. viðauka með lögunum.

b. Hugtakið óbyggð víðerni

11. Í öðru lagi telur SK það ekki réttan lagaskilning að áfram yrði unnt að skilgreina Vonarskarð sem óbyggð víðerni samkvæmt náttúruverndarlögum ef umferð vélknúinna ökutækja væri hleypt um svæðið, að því gefnu að sú umferð væri talin heimil.

12. Í 19. tölul. 5. gr. náttúruverndarlaga er að finna skilgreiningu á óbyggðu víðerni, en það telst svæði í óbyggðum sem er að jafnaði a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og að jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og *uppbyggðum* vegum. Af skilgreiningunni leiðir því að óbyggð víðerni eru svæði að tiltekinni stærð. Til þeirra geta þó talist minni svæði þar sem hægt er að njóta einveru og náttúru án truflunar af umferð vélknúinna farartækja.

13. Af óformlegri skoðun kortagrunns af svæðinu virðist sem Vonarskarð sé langt umfram 25 km² að stærð. Af þeim sökum er umferð vélknúinna ökutækja ekki bönnuð á þessum lagagrundvelli. Þá geta vegir verið innan óbyggðra víðerna samkvæmt skilgreiningu hugtaksins ef þeir eru ekki uppbyggðir.

c. Heimsminjaskrá UNESCO

14. Í þriðja lagi bendir SK í álitinu á þau úrræði sem mælst er fyrir um í reglum UNESCO um að færa vernduð svæði á lista yfir svæði í hættu eða svæði sem hugsanlega séu í hættu. Vísar SK sérstaklega til 180. gr. reglna UNESCO.

15. Ef umrætt ákvæði er lesið þarf heldur mikið til að svæði sé fært á lista yfir svæði í hættu. Sem dæmi um slíkt má nefna ef verulegar umbreytingar verða á náttúrufegurð eða vísindalegu vægi svæðis af mannavöldum, s.s. vegna flóða, landbúnaðar, umfangsmikilla framkvæmda o.s.frv. Hvað varðar svæði í hugsanlegri hættu þarf einnig nokkuð að koma til, m.a. er í

reglunum vísað til þess að þar geti haft áhrif ef stjórnunaráætlun svæðisins (e. *management plan*) er ekki fullnægjandi eða ekki rétt innleidd.

16. Almennigur getur kvartað til UNESCO vegna ofangreinds. Það væri þá á færi UNESCO að framkvæma skoðun á efni kvörtunar og hvort hún gefi tilefni til viðbragða. Ákvörðun um viðbrögð er ávallt tekin eftir samráð við viðkomandi ríki. Ákvörðun UNESCO hefði enga sjálfkrafa þýðingu fyrir stjórnunar- og verndaráætlun VJP, enda geta reglur UNESCO ekki gengið framur íslenskum lögum.
17. Undirritaðir eru reiðubúnir að veita frekari skýringar á minnisblaði þessu ef þess er óskað.

- VSP/SÁ