

Vatnajökulsþjóðgarður - vestursvæði  
Klausturvegi 2  
880 Kirkjubæjarklaustri

Reykjavík, 30. mars 2020  
Tilvísun: 201909005 / 2.0

## Efni:

### Skipulagsmál í Vonarskarði m.t.t. spurninga um ökuleið fyrir vélknúna umferð

Skipulagsstofnun hefur borist erindi frá svæðisráði vestursvæðis Vatnajökulsþjóðgarðs, dags. 26. ágúst 2019, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um Vonarskarð með tilliti til álitamála um akstur vélknúinna ökutækja.

Farið var yfir erindið með framkvæmdastjóra Vatnajökulsþjóðgarðs og formanni svæðisráðs vestursvæðis þjóðgarðsins á fundi á Skipulagsstofnun 18. september 2019. Því miður hefur dregist verulega að ganga frá umsögn Skipulagsstofnunar og er beðist velvirðingar á þeim tögum. Að neðan er sett fram umsögn stofnunarinnar um þau álitaefti sem reifuð eru í erindi svæðisráðsins og varða starfsvið stofnunarinnar.

#### Landsskipulagsstefna 2015-2026

Álitaeftið sem er til umfjöllunar varðar það hvort leyfa skuli akstur vélknúinna ökutækja um Vonarskarð. Við ákvarðanatöku um það reynir á samræmi við landsskipulagsstefnu.

Í landsskipulagsstefnu er mörkuð stefna um skipulagsmál á miðhálandi Íslands sem skal lögð til grundvallar frekari áætlanagerð og ákvarðanatöku um mannvirkjagerð, framkvæmdir og umferð á miðhálandinu. Sérstök áhersla er þar lögð á að viðhalda sérkennum og náttúrugæðum miðhálandisins með verndun víðerna, landslagsheilda, mikilvægra vistgerða og gróðurlenda og verðmætra menningarminja.

Í landsskipulagsstefnu er beint til skipulagsgerðar sveitarfélaga að gæta þess að mannvirki og umferð um hálandið skerði víðerni og önnur sérkenni og náttúrugæði sem minnst. Þótt þessum tilmælum sé ekki sérstaklega beint til þjóðgarðsyfirvalda, þá eiga þau með sama hætti við ákvarðanatöku þeirra um mannvirki og umferð.

Sérstaklega er fjallað um samgöngur á miðhálandinu í landsskipulagsstefnu. Þar er lögð áhersla á að samgöngumannvirki og umferð hafi lágmarksáhrif á víðerni og óbygðaupplifun. Vegaframkvæmdum verði haldið í lágmarki, möskvar vegakerfisins verði sem stærstir og hönnun allra vega taki mið af náttúruvernd, sérstaklega með tilliti til landslags, víðerna og verndar viðkvæmra svæða. Lögð er áhersla á að leita jafnvægis varðandi aðgengi að áhugaverðum stöðum með mismunandi ferðamatum þannig að ferðafólki á vélknúnum farartækjum sé tryggður aðgangur

að fjölbreyttum svæðum en jafnframt verði tryggð kyrrlát svæði án umferðar vélknúinna farartækja.

### Mótun frekari skipulagsstefnu um landslag

Til viðbótar við gildandi landsskipulagsstefnu er nú unnið að viðauka við hana þar sem mótuð verður nánari stefna um skipulagsmál með tilliti til landslags. Með því er undirstrikað það mikilvægi sem landslag og landslagsvernd hefur við alla skipulagsgerð.

Þá er einnig rétt að vekja athygli á að 1. apríl nk. tekur loks gildi hér á landi evrópski landslagssamningurinn, en hann leggur ákveðnar skyldur á herðar íslenskra stjórnvalda um fræðslu og samráð um landslagsmál og tillit til landslags við ákvarðanatöku um landnotkun.

Mótun viðauka við landsskipulagsstefnu er á lokaspretti, en tefst eitthvað fram á vorið eða sumarið, vegna áhrifa COVID-19 faraldursins á starfsemi Skipulagsstofnunar þessarar vikunnar.

### Víðerni

Í landsskipulagsstefnu er rík áhersla lögð á verndun víðerna á miðhálandinu. Fyrirliggjandi kortlagningu af víðernum er að finna í skýrslu Rannsóknaseturs Háskóla Íslands<sup>1</sup>, en samkvæmt henni er Vonarskarð hluti víðfeðms samfellds víðernis á miðhálandinu. Strax sunnan Vonarskarðs tekur við skerðing víðernis af völdum Hágöngumiðlunar.

Uppbyggðir vegir skerða víðerni sem nemur 5 km út frá veginum til hvorrar handar. Í Vonarskarði, ef rétt er skilið, er eingöngu átt við möguleika á að opna heimild til að aka tiltekna leið um svæðið, en ekki að fara í verklegar framkvæmdir við vegagerð, nema þá að óverulegu leyti. Þetta er tekið fram hér, þar sem í landsskipulagsstefnu er gengið út frá því að á svæðum sem flokkast sem víðerni geti verið svigrúm fyrir slíkar ökuleiðir eða vegslóða. Það er þó háð mati á aðstæðum í hverju tilviki.

Við mat á því hvort akstur vélknúinna ökutækja um Vonarskarð skerði víðerni á svæðinu þarf að meta hvernig ökuleiðin fellur að landslagi og hvaðan hún er sýnileg. Einnig þarf að meta áhrif umferðar vélknúinna ökutækja á óbyggðaupplifun m.t.t. truflunar á annað ferðafólk á svæðinu.

Rétt er að taka fram að enn er unnið að endanlegri mótun viðmiða fyrir kortlagningu víðerna, svo sem hvernig taka skuli almennt tillit til annarra ökuleiða en uppbyggðra vega. Niðurstaðna þess er að vænta í viðauka við landsskipulagsstefnu sem áformað er að liggi fyrir til kynningar snemmsumars, einsog áður segir.

### Flokkun í landslagsgerðir

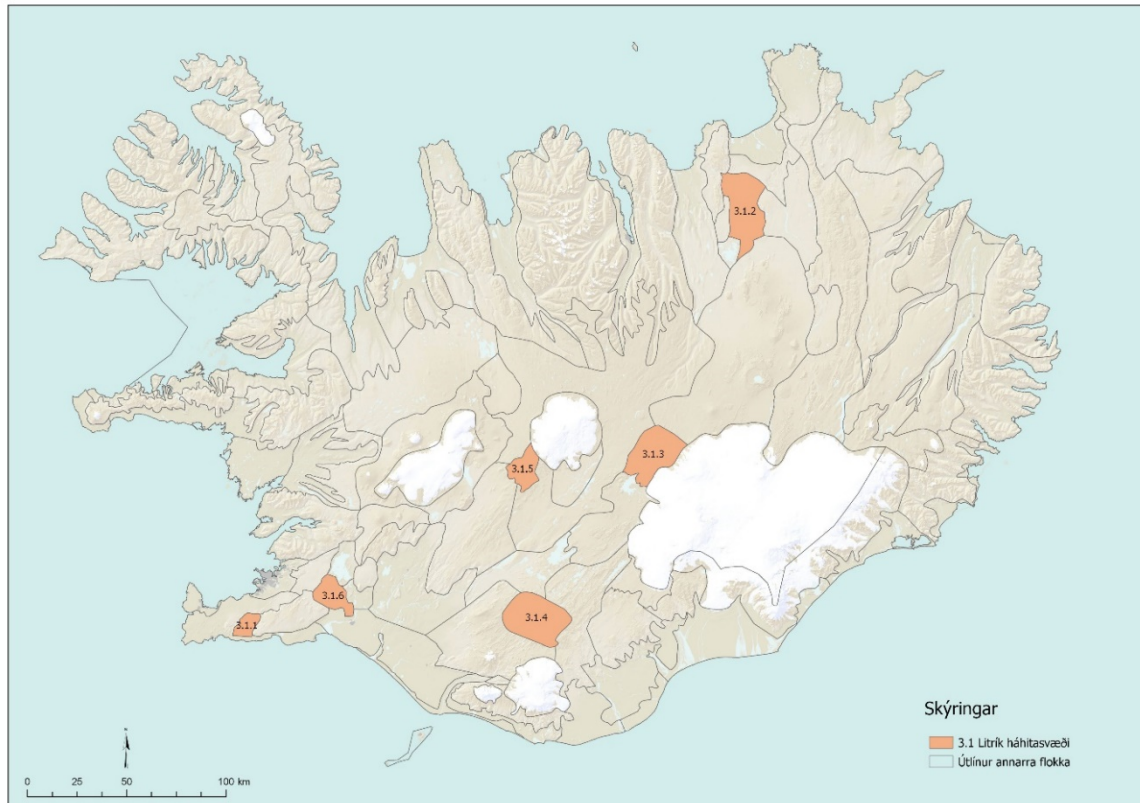
Fram til þessa hefur ekki legið fyrir heildstætt yfirlit yfir landslagsgerðir og flokkun landslags hér á landi, en þekking á landslagsgerðum er mikilvæg forsenda upplýstrar ákvarðanatöku um mannvirkjagerð og stýringu umferðar á miðhálandinu.

Mikilvægur liður í mótun áður nefnds viðauka við landsskipulagsstefnu felst í að vinna slíka heildstæða flokkun á landslagsgerðum á Íslandi. Efla hefur unnið að þessu verkefni fyrir Skipulagsstofnun og er lokaskýrslu að vænta þaðan á næstu dögum.<sup>2</sup> Samkvæmt drögum að niðurstöðum þeirra, fellur Vonarskarð undir landslagsgerðina *litrík háhitasvæði*, eitt sex slíkra á landinu (sjá kort að neðan).

Skipulagsstofnun hvetur svæðisráðið til að kynna sér skýrsluna þegar hún liggur fyrir, en þar verður að finna nánari lýsingu á landslagsgerðinni og umfjöllun um þau svæði sem falla undir hana.

<sup>1</sup> [https://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/OstmanArnason2020\\_KortlagningViderna\\_WEB.pdf](https://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/OstmanArnason2020_KortlagningViderna_WEB.pdf)

<sup>2</sup> Landslag á Íslandi. Flokkun og kortlagning landslagsgerða á landsvísu. (Skýrslan er væntanleg.)



### Vegir í náttúru Íslands

Með gildistöku laga um náttúruvernd árið 2015 var loks fest í sessi umgjörð um ákvarðanatöku um aðrar ökuleiðir í náttúru Íslands en þær sem tilheyra þjóðvegakerfinu. Samkvæmt 32. gr. laga um náttúruvernd skulu sveitarfélög vinna skrá yfir slíkar ökuleiðir samhliða gerð aðalskipulags. Þar skulu allar ökuleiðir í náttúru Íslands tilgreindar, aðrar en þjóðvegir. Flokkun þeirra skal vera samkvæmt reglugerð nr. 260/2018, þ.e. í greiðfæra, seinfæra, lakfæra eða torfæra vegi.

Samkvæmt umræddu ákvæði náttúruverndarlaga skal við ákvörðun um einstakar ökuleiðir líta til þess hvort akstur um þær sé líklegur til að raska viðkvæmum gróðri, valda jarðvegsrofi, hafa neikvæð áhrif á landslag, víðerni og ásýnd lands eða hafa að öðru leyti í för með sér náttúruspjöll. Einnig má líta til þess hvort um greinilegan og varanlegan veg sé að ræða, hvort löng hefð sé fyrir akstri á honum og hvort umferð á tilteknum vegi skuli takmarka við ákveðnar gerðir ökutækja, viss tímabil, náttúrufarslegar aðstæður eða akstur vegna ákveðinna starfa.

Samkvæmt reglugerðinni skal flokka ökuleiðir í náttúru Íslands með tilliti til þess hvort þær eru almennt opnar eða fyrir takmarkaða umferð. Ef um tímabundna og/eða takmarkaða notkun er að ræða, skal tilgreina það tímabil sem heimilt er að aka leiðina og í hvaða tilgangi, s.s. við smalamennsku, veiði, eftirlit og viðhald orku- og veitumannvirkja eða rannsóknir.

Slík vegaskrá er í tilfelli Vonarskarðs einnig háð samþykki Vatnajökulspjóðgarðs, en ábyrgð á gerð hennar liggur hjá viðkomandi sveitarfélögum. Við gerð hennar skal jafnframt haft samráð við fjölmarga aðila sem tilgreindir eru í 32. gr. laga um náttúruvernd.

### Aðalskipulag

Umrætt svæði í Vonarskarði er á sveitarfélagamörkum og fellur þannig undir aðalskipulag tveggja sveitarfélaga, Ásahrepps og Þingeyjarsveitar. Bæði eru sveitarfélögin með aðalskipulag í gildi sem unnið var fyrir gildistöku Landsskipulagsstefnu 2015-2026 og gildistöku ákvæða náttúruverndarlaga um skráningu vega í náttúru Íslands. Í aðalskipulagi Ásahrepps er leið um Vonarskarð skilgreind sem

gönguleið. Í aðalskipulagi Þingeyjarsveitar er leiðin um Vonarskarð skilgreind sem göngu- og reiðleið.

Bæði sveitarfélögin vinna nú að endurskoðun aðalskipulags. Í því ferli ber þeim m.a. að skrá vegi í náttúru Íslands og geta í þeirri vinnu tekið afstöðu til þess hvort tilefni er talið til að gera að nýju ráð fyrir akstri vélknúinna ökutækja um Vonarskarð.

### Umhverfismat

Opnun ökuleiðar, sem felur í sér litlar sem engar verklegar framkvæmdir, er ekki háð lögum um mat á umhverfisáhrifum. Engu að síður á vel við að nýta aðferðafræði og nálgun umhverfismats við samanburð þeirra meginvalkosta sem hér um ræðir, hvort sem það er á vettvangi aðalskipulagsgerðar viðkomandi sveitarfélaga og/eða stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins.

### Formlegar reglur um málsmeðferð

Í Ásahreppi og Þingeyjarsveit hefur skrá um vegi í náttúru Íslands samkvæmt 33. gr. náttúruverndarlaga ekki verið gerð. Ef opna á fyrir umferð vélknúinna ökutækja um Vonarskarð, fer um þá ákvörðun samkvæmt 32. gr. laga um náttúruvernd sbr. það sem reifað er að ofan. Samhliða þarf þá að gera samsvarandi breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs.

### Niðurstaða

Skipulagsstofnun býr ekki yfir slíkri staðþekkingu á svæðinu eða yfirsýn yfir þau sjónarmið sem mæla með eða gegn akstri vélknúinna ökutækja um svæðið til að geta tekið afstöðu til þess hvort heimila beri akstur vélknúinna ökutækja um Vonarskarð. Á svæðinu eru ríkir náttúruverndarhagsmunir og því ljóst að ef heimila á akstur um svæðið þarf það að vera með skýrum skilyrðum, vöktun og eftirliti.

Skipulagsstofnun hefur ekki yfirsýn yfir hversu víðtækt samráð og kerfisbundið mat hefur þegar farið fram á ólíkum sjónarmiðum, hagsmunum og áhrifum af þeim kostum sem til greina koma varðandi það að svæðið sé lokað fyrir vélknúinni umferð eða opnað með tilteknum skilyrðum. Stofnunin getur því ekki ráðlagt um það hvort forsendur eru til að taka ákvörðun á grundvelli fyrirbyggjandi þekkingar, eða hvort þörf er á frekara kerfisbundnu mati og samráði, umfram það sem skylda er til við gerð skrár yfir vegi í náttúru Íslands við endurskoðun aðalskipulags hlutaðeigandi sveitarfélaga.

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir