



## GREINARGERÐ

## UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

Skuggasundi 1 150 Reykjavík  
sími: 545 8600 bréfasími: 562 4566  
postur@umhverfisraduneyti.is  
www.umhverfisraduneyti.is

Reykjavík 28. febrúar 2011  
Tilv.: UMH10040070/041-216-1

Efni: Greinargerð umhverfisráðherra vegna staðfestingar á verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs

### 1. Inngangur

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs afhenti umhverfisráðuneytinu endanlega tillögu að verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð hinn 8. september 2010.<sup>1</sup> Margir aðilar höfðu samband við ráðuneytið með ýmsum hætti, eftir að áætlunin var afhent til að koma á framfæri athugasemdum eða ábendingum við tillögum. Nokkrir aðilar óskuðu eftir fundi með ráðherra og var orðið við þeirri ósk. Fóru viðtöl við þá sem óskuðu eftir fundi með ráðherra fram í september til nóvember 2010.

Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð segir: “Tillaga stjórnar að verndaráætlun fyrir Vatnajökulsþjóðgarð skal send umhverfisráðherra til staðfestingar. Umhverfisráðherra getur gert breytingar á verndaráætlun telji hann hana eða einstaka hluta hennar fara í bága við lög þessi, reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð eða verndarmarkmið þjóðgarðsins.” Af þessu er ljóst að aðkoma ráðherra við staðfestingu verndaráætlunarinnar er takmörkunum háð. Þar sem tillaga stjórnar hefur farið í gegnum viðtækt samráðsferli gæti einnig orkað tvímælis ef ráðherra gerði veigamiklar efnislegar breytingar á lokatillögu frá viðtöku hennar fram að staðfestingu, þar sem ekki er gert ráð fyrir neinu formlegu samráði á því stigi. Þar sem verndaráætlun er til umfjöllunar í fyrsta sinn taldi ráðuneytið þó nauðsynlegt að fara vel yfir allar athugasemdir sem bárust ráðuneytinu, bæði þær sem lutu að málsmeðferð stjórnar þjóðgarðsins og samráði við gerð tillögunnar og þær sem lutu efnislega að einstökum þáttum tillögunnar.

Ýmsar athugasemdir voru gerðar við málsmeðferð og samráðsferli við gerð tillögu stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs og var unnin sérstök greinargerð um þann þátt og hvort málsmeðferð stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs samrýmdist lögum og reglugerð og eðlilegri stjórnsýslu. Sú athugun er birt hér sem 2. kafli þessarar greinargerðar. Einnig var farið efnislega yfir helstu athugasemdir og ábendingar sem bárust ráðuneytinu eftir að lokatillaga stjórnarinnar var afhent og er fjallað um þær í 3. kafla. Nær engar athugasemdir voru gerðar við þann þátt áætlunarinnar sem lýtur að stefnu og markmiðum þjóðgarðsins og hvernig beri að tryggja vernd náttúru innan marka hans. Nokkrar athugasemdir voru gerðar við ákvæði áætlunarinnar um landnýtingu, einkum um veiðar. Langflestar og veigamestar athugasemdir lutu hins vegar að samgöngukafla áætlunarinnar.

<sup>1</sup>Tillaga stjórnarinnar ber heitið “Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs” og ber undirfyrirsögnina “náttúruvernd, útivist og byggðapróun”. Í greinargerðinni er notast við heitið “verndaráætlun” til styttingar.

## 2. Málsmeðferð stjórnar

Samkvæmt bréfi stjórnar Vatnajökulspjóðgarðs frá 8. september 2010 sem fylgdi tillögu til ráðherra að verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn var tillaga að verndaráætlun ásamt umhverfisskýrslu auglýst opinberlega þann 13. maí sl. og gafst almenningi og hagsmunaaðilum tækifæri á að gera athugasemdir við tillöguna til og með 24. júní sl. Þá var hlutaðeigandi stofnunum send tillagan og umhverfisskýrslan til umsagnar. Var fram komnum athugasemdum svarað með almennum hætti af hálfu stjórnar Vatnajökulspjóðgarðs.

Auglýsing um verndaráætlunina var m.a. svohljóðandi:

„Allir sem hagsmuna eiga að gæta og aðrir sem áhuga hafa, eru hvattir til að kynna sér tillöguna og umhverfisskýrsluna og senda athugasemdir og ábendingar. Frestur til að skila inn athugasemdum rennur út fimmtudaginn 24. júní 2010. Athugasemdum skal skilað skriflega til Vatnajökulspjóðgarðs, Klapparstíg 25-27, 4. hæð, 101 Reykjavík eða í tölvupósti á netfangið [sogv@vjp.is](mailto:sogv@vjp.is) með nafni, kennitölu og heimilisfangi viðkomandi. Að loknum athugasemdafresti gengur stjórn Vatnajökulspjóðgarðs frá endanlegri tillögu að Stjórnunar- og verndaráætlun, til staðfestingar umhverfisráðherra.“

Vegna framangreindrar kynningar á tillögu að verndaráætlun þá er það fyrst að nefna að samkvæmt 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gilda þau lög þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnarsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Gilda stjórnarsýslulögin hins vegar ekki um samningu reglugerða né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla.

4. mgr. 12. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð er svohljóðandi:

„Stjórn Vatnajökulspjóðgarðs fer yfir tillögur svæðisráða og vinnur á grundvelli þeirra verndaráætlun fyrir Vatnajökulspjóðgarð. Stjórn skal gæta þess að verndaráætlun samræmist ákvæðum laga og reglugerðar um Vatnajökulspjóðgarð. Stjórn getur gert breytingar á tillögum svæðisráða. Tillaga stjórnar að verndaráætlun fyrir Vatnajökulspjóðgarð skal unnin í samráði við Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands. Tillagan skal auglýst opinberlega og almenningi og hagsmunaaðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir áður en endanleg tillaga er send ráðherra. Frestur til að gera athugasemdir við tillögu að verndaráætlun skal a.m.k. vera sex vikur frá birtingu auglýsingar.“

Þá er 5. mgr. 12. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð svohljóðandi:

„Tillaga stjórnar að verndaráætlun fyrir Vatnajökulspjóðgarð skal send umhverfisráðherra til staðfestingar. Umhverfisráðherra getur gert breytingar á verndaráætlun telji hann hana eða einstaka hluta hennar fara í bága við lög þessi, reglugerð um Vatnajökulspjóðgarð eða verndarmarkmið þjóðgarðsins. Þegar umhverfisráðherra hefur staðfest verndaráætlun fyrir Vatnajökulspjóðgarð skal hún auglýst í B-deild Stjórnartíðinda og tekur hún gildi við birtingu.“

Staðfesting umhverfisráðherra á verndaráætlun Vatnajökulspjóðgarðs og auglýsing í B-deild Stjórnartíðinda felur í sér setningu stjórnvaldsfyrirmæla og er því sambærilegt setningu reglugerðar og annarra auglýsinga ráðherra sem birt er í Stjórnartíðindum. Er ljóst að ákvæði stjórnarsýslulaga eiga ekki hér við, þ.á.m. reglur um andmælarétt aðila máls, enda er ekki um eiginlega aðila máls að ræða við setningu stjórnvaldsfyrirmæla þar sem slík fyrirmæli gilda fyrir allan almenning.

Í 4. mgr. 12. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð er gert ráð fyrir að tillaga að verndaráætlun skuli auglýst opinberlega og almenningi og hagsmunaaðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir áður en endanleg tillaga er send ráðherra. Gera lögin síðan ráð fyrir a.m.k. sex vikna fresti fyrir almenning og hagsmunaaðila til að senda inn athugasemdir til stjórnar Vatnajökulspjóðgarðs. Samræmist áðurgreind auglýsing um verndaráætlunina fyrirmælum 4. mgr. 12. gr. laganna þar sem þar kemur fram að unnt sé að skila inn athugasemdum innan lögboðins tíma. Ber því stjórn Vatnajökulspjóðgarðs að fara yfir fram komnar athugasemdir og taka afstöðu til þeirra með

hliðsjón af viðeigandi lögum og reglugerðum áður en endanleg tillaga er send ráðherra. Lögum um Vatnajökulspjóðgarð leggja hins vegar ekki þá skyldu á stjórnina að svara sérstaklega fram komnum athugasemdum eða tilkynna þeim aðilum sérstaklega um það hvort tekið verði tillit til athugasemda þeirra eða ekki. Þá er ljóst að ekki er um eiginlegt stjórnsýslumál að ræða og því eiga ákvæði stjórnsýslulaga ekki við eins og áður sagði, m.a. um andmælarétt aðila máls. Auk þess er ekki til staðar lagaleg skylda til að birta framkomnar athugasemdir. Þá ber framangreind auglýsing stjórnar Vatnajökulspjóðgarðs ekki með sér að fram komnum athugasemdum verði svarað og því ekki um að ræða réttmætar væntingar um svör við innsendum athugasemdum. Þetta lögbundna ferli vegna verndaráætlunar Vatnajökulspjóðgarðs felur ekki í sér endanlega afgreiðslu þar sem það er umhverfisráðherra sem staðfestir áætlunina og auglýsir í Stjórnartíðindum. Í því ferli ber að gæta að því að áætlunin standist lögum og reglugerð um Vatnajökulspjóðgarð, sem og verndarmarkmið þjóðgarðsins.

Við setningu reglugerða, sem er annað form stjórnvaldsfyrirmæla, er ekki skylt að senda drög að reglugerðum til umsagnar hagsmunaaðila, nema slíkt sé tiltekið í lögum, en slíkt hefur þó verið gert þegar þörf hefur verið á. Hins vegar hefur ekki verið venjan að svara öllum innsendum athugasemdum sérstaklega. Tilgangurinn með slíkum umsögnum er enda sá að ráðuneytið sé vel upplýst við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og geti gert nauðsynlegar breytingar ef það telur þörf á. Þessi háttur hefur einnig verið hafður á við samningu lagafrumvarpa.

Í ljósi þess sem að framan greinir er það niðurstaða ráðuneytisins að stjórn Vatnajökulspjóðgarðs hafi ekki borið skylda til að svara athugasemdum sem henni bárust vegna auglýsingar um verndaráætlun Vatnajökulspjóðgarðs.

### **3. Athugasemdir um efnisatriði sem bárust ráðuneytinu**

Eins og áður segir lutu efnislegar athugasemdir við lokadrög verndaráætlunar til umhverfisráðherra að afmörkuðum þáttum, einkum að fyrirkomulagi veiða og samgöngukafla verndaráætlunarinnar. Í umfjöllun stjórnar Vatnajökulspjóðgarðs á fyrri stigum bárust athugasemdir um fleiri atriði, s.s. um verndarflokka og vernd einstakra svæða, mörk og mögulega stækkun þjóðgarðsins, þjónustusvæði, skógrækt og uppgræðslu, tengsl við skipulag, vöktun og rannsóknir, orkumannvirki, skála, tjöldun, skála o.fl. Stjórnin tók saman svör við þeim athugasemdum sem henni bárust og má telja líklegt að þökkaleg sátt sé um flest atriði utan þeirra sem lúta að veiðum og samgöngum. Hér verður reynt að draga saman helstu atriði í athugasemdum til ráðuneytisins varðandi þessa tvo málaflokka og síðan fylgir umsögn ráðuneytisins um þau.

#### **A. Veiðar**

Svæðisbundin takmörkun á veiðum var gagnrýnd í athugasemdum til ráðuneytisins, einkum sú ákvörðun stjórnar að loka veiðisvæðum kringum Snæfell og á Eyjabökkum. Einnig var gagnrýnt að settar væru sérstakar reglur um veiðitíma innan þjóðgarðsins, sem væri styttri en á landsvísu, en samkvæmt verndaráætluninni má hreindýraveiði hefjast 15. ágúst á Snæfellsöræfum og gæsaveiðar 1. september

Lokun svæðanna við Snæfell og Eyjabakka er rökstudd m.t.t. til mögulegra árekstra við göngufólk, en stefnt sé að vaxandi gönguferðum á svæðinu. Stjórn þjóðgarðsins bendir á að svæðið þar sem lokað sé á veiðar sé aðeins 2,5% af flatarmáli þjóðgarðsins utan jökla; veiðimenn benda á móti á að svæðið sé miklu stærra hlutfall af hefðbundnum veiðisvæðum og sé gjöfult. Almenn gildir sú regla að hefðbundnar veiðar eru leyfðar í þjóðgarðinum, en bann við veiðum nær til takmarkaðs svæðis og styðst við skýrt fram sett rök. Sjálfsagt er að fylgjast með hvort þróun gönguferða verður með þeim hætti sem búist er við næstu ár og hvort ástæða sé til að endurskoða bannið, en slíkt er ákvörðun stjórnar þjóðgarðsins.

Rök stjórnarinnar fyrir seinkun á upphafi hreindýraveiða eru þau að tryggja hreinkúm með kálfa tímabundið griðland og það sé löng hefð af þeim sökum að veiðar hefjist ekki fyrir en 15. ágúst. Þá leggi sífellt fleiri ferðamenn leið sína á hálendið alveg fram í ágúst og Snæfellsöræfi séu kjörin til gönguferðmennsku og m.a. hreindýraskoðunar. Í athugasemdum veiðimanna er gagnrýnt að gæsaveiðum sé seinkað og talið eðlilegt að sami tími sé á gæsaveiðum um allt land. Stjórnin rökstuddi seinkun gæsaveiða á Vesturöræfum með að rannsóknir sýni að varptími gæsa þar sé seinni en á láglendari svæðum, m.a. vegna þess að varpstöðvar hafi færst ofar í landinu með tilkomu Háslóns. Rétt er að skoða þetta atriði nánar í framtíðinni, m.a. í ljósi hlýnandi veðurfars, sem gæti haft áhrif á varptíma.

## B. Samgöngur

Óhætt er að fullyrða að samgöngur og tilhögun þeirra sé það atriði sem er hvað mest umdeilt í verndaráætluninni, með hliðsjón af fjölda athugasemda til ráðherra og þess hversu margþættar þær eru, bæði hvað almenna nálgun og reglur varðar og um einstakar leiðir. Eðli málsins samkvæmt kemur það ekki á óvart, enda má gera ráð fyrir að skipulag umferðar og samgöngumál í Þjóðgarðinum verði viðvarandi viðfangsefni stjórnar Þjóðgarðsins eftir því sem áhugi á Þjóðgarðinum eykst og gestum hans fjölgar. Hér að neðan eru talin upp nokkur helstu gagnrýnisatriði á samgöngubáttinn og síðan athugasemdir sem lúta að einstökum svæðum og leiðum. Þetta er ekki tæmandi listi yfir öll atriði sem fram koma í gögnum sem ráðherra og stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs hafa verið send, en þessi samantekt er sett fram til að gefa nokkra mynd af eðli og umfangi athugasemda hvað þennan þátt varðar. Einnig er rétt að hafa í huga að þessar athugasemdir koma frá mörgum aðilum og því er ekki víst að allir þeir sem gerðu athugasemdir séu sammála öllum neðangreindum atriðum.

### *Almennt um samgöngur, efni athugasemda:*

- Rangt er að byggja upp vegi og auka sýnileika þeirra í landslaginu.
- Merkingar á öllum leiðum verða að vera skýrar, auk upplýsinga um hvaða umferð (bílar, hestar, ganga) er leyfð á hverri leið.
- Þjóðgarðsvörður hefur of mikið vald að banna og leyfa leiðir; það vald á sér vafasama stoð í lögum
- Rangt er að tjöldun utan skipulagðra tjaldsvæða sé öðrum óheimil en gangandi; slíkt er órökstudd mismunum og andstæð almannarétti.
- Áhersla á almenningsamgöngur fremur en einkabíla er órökstudd – þyngri bílar valda meira sliti á vegum.
- Akstursbann á snjó tekur gildi of snemma í Öskju (1. maí).
- Umferð sexhjóla ætti að banna.

### *Akvegir – einstakar leiðir:*

- Vonarskarð og Jökulheimasvæði: Mótmælt er lokun vegar um Vonarskarð og rök sögð skorta fyrir því – hægt sé að stika eina leið um svæðið til að draga úr utanvegaakstri, en svæðið sé eyðimörk og ummerki eftir umferð hverfi skjótt. Leiðin er ófær bílum fyrri hluta sumars og því ætti að vera hægt að skipuleggja gönguferðir um svæðið án árekstra við vélknúna umferð á þeim tíma.
- Tungnaáröræfi: Þar er nú mikill fjöldi slóða og eru nefndar tæplega 20 leiðir (sumar reyndar stuttir vegspottar), sem bæta mætti við núverandi tillögu.
- Svæði sunnan Tungnár og Skaftár: Þarna eru nefndar 6 leiðir sem ættu að vera opnar akandi umferð; sumar eru reyndar utan Þjóðgarðsins nú, en gætu lent innan marka hans við stækkun í framtíðinni.
- Svæði norðan Vatnajökuls: Lagst er gegn lokun sk. Vikrafellsleiðar norðan Dyngjufjalla, en einnig er lagst gegn lokun þriggja annarra stuttra leiða. Rök eru sögð vanta fyrir lokun, akstur á

Þessum leiðum hafi ekki valdið skemmdum á landi og ummerki myndu hverfa fljótt ef akstri væri hætt.

- Vað á Lindá v Herðubreiðarlindir: Gera þarf ráð fyrir að hægt verði að færa vaðið, þar sem Jökulsá á Fjöllum breyti farvegi sínum.

### *Reiðleiðir*

- Margar fornar reiðleiðir eru ekki skilgreindar sem slíkar: u.þ.b. 6 slíkar nefndar sem leyfa ætti umferð um.
- Leyfa ætti umferð um hina fornu Bárðargötu um Vonarskarð.
- Leyfi þjóðgarðsvarðar þarf fyrir lestarferðir sem telja yfir 20 hesta – mörkin ætti að hækka í 40-50 hesta.

Sumum athugasemdum sem sendar voru til ráðuneytisins hafði áður verið komið á framfæri við stjórn þjóðgarðsins og verið svarað þar. Stefnt er að því að allir vegir í þjóðgarðinum verði skilgreindir þjóðvegir undir umsjón Vegagerðarinnar, en eftir er að útfæra nánar hvort og hvar verður farið í vegabætur og hversu mikið viðhald hver leið þarf. Óþarfi er því að óttast verulegar skemmdir á vegum vegna rútuferða: Skemmdir af völdum þungra bíla eru frekar vandamál á uppbyggðum vegum vegna þjöppunar undirlags, en á frumstæðum vegum og þjóðgarðsverðir geta takmarkað umferð stærri bíla með öxulpungatakmörkunum þegar aðstæður kalla á slíkt. Umferð sexhjóla vegna hreindýraveiða er leyfð skv. reglugerð og ekki er hægt að breyta því í verndaráætlun.

Varðandi einstakar leiðir, þá eru innsendar athugasemdir margra aðila ítarlegar og nákvæmlega fram settar í texta og á kortum, sem auðveldar mjög efnislega umfjöllun um þær. Í svörum stjórnar þjóðgarðsins við athugasemdum er ekki fjallað um hverja og eina leið, heldur fjallað almennt um þróun hins óformlega leiðakerfis á svæðinu og þær meginreglur sem stjórnin studdist við við val á leiðum sem opnar skulu vera vélknúnum ökutækjum. Það segir í niðurlagi: “Óhjákvæmilega er mat á því hvað er hæfilegt í þessum efnum að mestu huglægt og ógerlegt er að finna svo einhlítan mælikvarða á ágæti hvernar leiðar fyrir sig að ekki megi deila um niðurstöðuna. Niðurstaða stjórnar þjóðgarðsins byggir á þekkingu fjölmargra sem um málið hafa fjallað en er á ábyrgð stjórnarinnar sem hefur fengið það hlutverk að taka af skarið.”

Stjórn þjóðgarðsins setur í svörum sínum við athugasemdir fram fjórar meginreglur sem hún hefur haft til hliðsjónar við mat á því hvaða leiðir eigi að vera opnar: 1) Leiðum vélknúinna ökutækja sé hagað þannig að náttúra spillist ekki og þær séu raunhæfur kostur til aksturs að sumarlagi, 2) Ná megi hæfilegri málamiðlun víðerna og kyrrðar annars vegar og aðgengis hins vegar, 3) Sem oftast standi hringleiðir til boða sem gera ferðir um þjóðgarðinn áhugaverðari og 4) Umfang og val leiða sé þannig að eftirlit sé framkvæmanlegt. Ekki er hins vegar að finna mat á hverri einstakri leið sem tilgreind er í athugasemdum, né öðrum leiðum út frá þessum meginreglum. Má leiða getum að því að vinna við slíkt mat hefði kallað á meiri tíma en tiltækur var í ferlinu, sérstaklega ef reynt væri að komast að slíkri niðurstöðu í víðtæku samráði. Það er líka rétt hjá stjórn þjóðgarðsins að seint verði komist að óumdeildri niðurstöðu um hverja leið, eins þótt ákveðin viðmið liggi fyrir. Engu að síður er skiljanlegt að aðilar sem sendu inn ítarlegar og rökstuddar athugasemdir skuli hafa orðið fyrir vonbrigðum að fá ekki efnislegt svar varðandi hverja leið og tækifæri til að ræða kosti og galla út frá þeim viðmiðum sem höfð eru til grundvallar.

Þegar fjallað er um samgöngur í þjóðgarðinum verður að hafa í huga það ástand sem verið hefur við lýði varðandi umferð vélknúinna ökutækja í óbyggðum um áratugaskeið. Vegakerfi landsins, sem tengir saman byggðir, er skilgreint og flokkað í vegalögum, það er sýnt á kortum Vegagerðarinnar og veghaldarar bera skyldu til að halda þessum vegum við. Utan við þetta kerfi hefur þróast net vegslóða í óbyggðum, sem ferðamenn nýta sér til að sækja landið heim og skoða náttúru þess. Sumir þessara slóða eru nú viðurkenndar leiðir sem fjöldi ferðamanna nýtir sér, en aðrir eru kannski

ógreinileg för í landslaginu eða jafnvel bara merkt leið á korti, þótt lítil ummerki sjáist á jörðinni. Ekkert samræmi er í kortlagningu á þessu slóðaneti. Dæmi eru um að villuslóðar séu sýndir í rafrænum og prentuðum kortum og suma merkta slóða á kortum mætti telja skýlaus náttúruspjöll. Náttúruverndarlög banna akstur utan vega, en þegar ekkert viðurkennt vegakerfi er í óbyggðum er oft erfitt að dæma um hvort akstur á tilteknu svæði teljist leyfilegur eða ekki. Dómstólar hafa vísað kærum um utanvegaakstur frá með tilvísun til þess að aksturinn hafi verið á áður farinni slóð. Ólöglegur akstur í óbyggðum, sem ekki kemst upp um, getur þannig skilið eftir sýnilega slóð sem teldist vera leyfileg leið í framtíðinni út frá túlkun dómstóla. Lagaleg óvissa um leyfilegar ökuleiðir er því ekki einungis óþægileg fyrir ferðamenn sem vilja góðar upplýsingar og kort, heldur gefur hún óbeint grænt ljós á nýja “vegagerð” einstakra ökutækja í óbyggðum.

Umhverfisráðuneytið hefur um nokkurt skeið unnið að því að koma betra skipulagi á akstur í óbyggðum í því skyni að draga úr utanvegaakstri og landskemmdum af hans völdum. Landmælingar hafa ásamt Ferðaklúbbnum 4x4 merkt inn vegslóða á hálendi Íslands á undanförunum árum. Í því starfi felst auðvitað ekki viðurkenning á því að merktir slóðar séu eðlilegar samgönguleiðir fyrir ferðamenn, en sá grunnur sem fæst með þessum merkingum er notaður í samstarfsverkefni umhverfisráðuneytisins, sveitarfélaga og Vegagerðarinnar að gera skipulegt leiðakerfi á miðhálandinu, sem sé staðfest í skipulagi sveitarfélaga. Í nýkynntum tillögum nefndar að breytingum á náttúruverndarlögum er að finna ákvæði um að settur verði upp kortagrunnur sem sýni leyfilegar leiðir í óbyggðum, en akstur utan þeirra verði bannaður. Það er því ljóst að allt starf stjórnvalda miðar að því að skilgreina betur leiðakerfi í óbyggðum og eyða þeirri óvissu sem lengi hefur ríkt í samgöngum utan hins hefðbundna vegakerfis.

Segja má að verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs sé sú vinna sem lengst er komin í þessa átt, því þar liggur nú þegar fyrir skilgreint vegakerfi, sem er birt á korti. Það er skiljanlegt í ljósi sögunnar að það taki nokkurn tíma fyrir menn að venja sig við slíkt formlegt samgöngukerfi í stað þess ástands sem ríkt hefur í áratugi. Það er æskilegt að ákvörðunartaka um leiðir fari fram í samráði helstu aðila sem hafa hagsmuna að gæta og að menn gefi sér tíma til að fara yfir tillögum um einstakar leiðir og kosti þeirra og galla út frá sjónarmiðum náttúruverndar og útivistar. Umhverfisráðuneytið telur rétt að stjórn þjóðgarðsins fari betur yfir samgöngumál í þjóðgarðinum með samtökum um útivist og náttúruvernd og lögbundnum samráðsaðilum og kanni hvort endurskoða beri einstaka þætti samgöngukaflans.

Sumar athugasemdir við verndaráætlunina lýsa þeirri skoðun að umferð eigi að vera heimil bæði á skilgreindum vegum og á öðrum leiðum sem séu greinilegar á yfirborði. Ljóst er að slík nálgun gengi þvert gegn því starfi sem unnið er við að eyða óvissu og setja skýrar reglur og opinber og aðgengileg kort af leyfilegum leiðum. Frekara samráð um samgöngumál í þjóðgarðinum verður að byggja á þeirri meginreglu að allar leyfilegar akstursleiðir eigi að skilgreina og merkja skýrt í verndaráætlun. Það hlýtur líka að byggja á þeim meginreglum sem stjórn þjóðgarðsins hefur sett. Ekki er hægt að ganga út frá því að frekara samráð um samgöngur í þjóðgarðinum leiði til fjölgunar leiða frá núverandi tillögu, en frekari umræða er æskileg, að mati ráðuneytisins, svo rök verði betur leidd fram fyrir því leiðakerfi sem nú er í verndaráætlun og fyrir þeim tillögum sem hafa komið fram um breytingar. Stundum er deilt um rétt mismunandi hópa útivistarfólks til að fara einstakar leiðir og er líklegt að frekara samráð geti leitt til málamiðlana þar. Oftast snúast ákvarðanir um leiðir þó um að samþætta sjónarmið náttúruverndar og útivistar. Ráðuneytið telur að góð rök liggja fyrir af hendi stjórnar við skipulag samgöngukerfisins í heild, þótt það telji einnig æskilegt að gefa meiri tíma fyrir umræðu um það og einstakar leiðir innan þess. Ítarleg umræða byggð á rökum og skýrum meginreglum er líkleg til þess að auka sátt um leiðakerfi þjóðgarðsins.

### C. Önnur mál

Bent var á að vegir og náttúruperlur – sérstaklega Herðubreiðarlindir – gætu verið í hættu vegna ágangs Jökulsár á Fjöllum. Möguleiki til að færa vað á ánni yrði að vera opin og bregðast á annan

hátt við ágangi Jökulsár og hugsanlegum breytingum á farvegi henni. Það er auðvitað ljóst að verndaráætlun getur ekki verið svo ósveigjanleg að hún taki ekki tillit til náttúrulegra breytinga, sem bregðast þarf við til að tryggja öryggi og samgöngur og verndarmarkmið þjóðgarðsins. Það er mat ráðuneytisins að stjórn þjóðgarðsins hafi nægar heimildir til þess að bregðast við breytingum á náttúrufari á viðeigandi hátt, hvort sem um er að ræða lífríki þjóðgarðsins, eða jarðfræðileg fyrirbæri.

Stjórn þjóðgarðsins breytti alþjóðlegri flokkun þjóðgarðsins meira í verndarátt en var í upphaflegum tillögum, að fengnum ábendingum um að það félli betur að megingiltangi þjóðgarðsins. Ekki bárust athugasemdir vegna þessa atriðis, en farið var yfir hvort þetta kallaði á einhvern hátt á aðrar breytingar á verndaráætlun, sérstaklega á ýmsa nýtingarþætti. Það virðist ljóst að svo er ekki og að núverandi flokkun falli vel að reglugerð þjóðgarðsins og sé raunsannari lýsing á markmiðum þjóðgarðsins en flokkunin á fyrri stigum og mun ekki hafa áhrif á meginmarkmið við stofnun þjóðgarðsins að viðhalda hefðbundinni nýtingu, svo sem beit og veiðum í þjóðgarðinum, eins og verið hefur.

#### 4. Niðurstaða ráðuneytisins

Lög um Vatnajökulsþjóðgarð takmarka vald ráðherra til að breyta tillögu stjórnar þjóðgarðsins að verndaráætlun við þau tilvik þar sem talið er að hún brjóti í bága við lög eða reglugerð um þjóðgarðinn eða gegn verndarmarkmiðum þjóðgarðsins. Ekki verður séð að tillagan eða einstök atriði í henni brjóti í bága við lög eða reglugerð eða gegn settum verndarmarkmiðum. Formlega breytingu ráðherra á efni verndaráætlunarinnar þyrfti að finna skýra stoð í lögum.

Sumir aðilar sem sendu athugasemdir til ráðuneytisins töldu að ónógt samráð hefði verið við gerð verndaráætlunarinnar eða einstaka kafla hennar. Niðurstaða ráðuneytisins er að skilyrðum laga um samráð hafi verið uppfyllt og ekki séu efni til þess að breyta áætluninni í veigamiklum atriðum eða hlutum hennar af lagalegum ástæðum. Hins vegar er ljóst að sumir telja að rödd þeirra hafi ekki náð nægilega vel til stjórnar eða svæðisráða í umfjöllun um tillöguna áður en hún var lögð fram til ráðherra og að athugasemdir þeirra hafi ekki fengið efnislega umfjöllun og rökstudd svör. Einnig er gagnrýnt að stjórnin hafi sent öllum almenn svör, en ekki nákvæm svör við öllum athugasemdum, sem sumar hafi verið mjög ítarlegar og lotið að einstökum svæðum eða sértækum málum.

Ráðuneytið telur að athugasemdum hafi verið svarað á fullnægjandi hátt og með rökum, þótt auðvitað sé ljóst að skiptar skoðanir eru eftir sem áður um mörg mál í verndaráætluninni. Hins vegar telur ráðuneytið að æskilegt væri að stjórn þjóðgarðsins skoði frekar þann kafla sem lýtur að samgöngum í þjóðgarðinum, þar sem þar hafa komið fram ítarlegar og rökstuddar tillögur að breytingum, sem kalla á frekari umræðu og ítarlegri yfirferð. Með því telur ráðuneytið að meiri sátt muni nást um samgöngukerfi þjóðgarðsins. Ekki er víst að frekari yfirferð yfir samgöngukerfi þjóðgarðsins leiði til mikilla breytinga á því, en hún myndi tryggja að farið væri yfir allar breytingatillögur sem borist hafa og rök stjórnarinnar fyrir vali á leiðum myndu koma skýrar fram. Ráðuneytið telur hins vegar að forsendur fyrir skipulagningu leiðakerfisins séu skýrar frá hendi stjórnar og að frekari yfirferð hljóti að byggja á þeim forsendum. Frekara samráð myndi felast í því að skoða einstakar leiðir sem lagðar hafa verið til til opunar og meta kosti og galla hvernig og skoða einnig skiptingu og samnýtingu einstakra leiða fyrir mismunandi hópa útivistarmanna.

Í umræðu um verndaráætlun hefur komið fram það viðhorf að hún takmarki ferðafrelsi fólks í þjóðgarðinum. Vafalaust leggja menn mismunandi skilning í hugtakið ferðafrelsi, en það getur vart átt við það að akstur sé alls staðar leyfilegur innan marka þjóðgarðsins. Akstur utan vega er bannaður, en lög eru ekki nægilega skýr hvað það varðar, sem veldur því að erfitt er að framfylgja því banni og koma í veg fyrir að nýir vegslóðar myndist í óbyggðum. Unnið er að því að bæta ákvæði laga hvað þetta varðar og gera skýran kortagrunn yfir löglega vegi í óbyggðum á miðhálandi Íslands. Verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs er unnin í þessum anda, þar er vegakerfi þjóðgarðsins

sýnt á korti og skýrt að bannað er að aka utan þeirra vega. Það er ekki takmörkun á ferðafrelsi að skýra hvar megi aka og hvar ekki og styrkja lagagrundvöll framkvæmd banns við utanvegaakstri. Mörg samtök útivistarfólks hafa unnið gott starf til að efla umhverfisvitund félaga sinna og draga úr utanvegaakstri. Það ríkir almennur skilningur á því markmiði. Það er þó vissulega álitæfni hvaða vegslóða eigi að taka inn í vegakerfi þjóðgarðsins og hverjum eigi að loka. Þar þarf að samþætta sjónarmið um náttúruvernd og aðgengi ferðafólks að náttúruperlum innan þjóðgarðsins. Ráðuneytið ítrekar að það telur að stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs hafi sett fram góðar grunnforsendur og almenn rök fyrir tillögum sínum að samgöngukerfi þjóðgarðsins, en að frekari umræða þurfi að fara fram um einstakar leiðir og tillögur sem fram hafa komið í athugasemdum við verndaráætlun.

Hvað önnur atriði en samgöngur varðar er ljóst að alltaf þarf að endurmeta og endurskoða áætlunina. Lög kveða á um að endurskoða eigi áætlunina í heild ekki sjaldnar en á tíu ára fresti, en heimild er fyrir stjórn að gera breytingar á því tímabili, sem gera þarf í samráði við svæðisráð. Ráðuneytið telur að stjórn þjóðgarðsins sé rétti aðilinn til að meta hvenær ráðast þurfi í breytingar á verndaráætlun, hvort sem það er að eigin frumkvæði eða vegna utanaðkomandi beiðni. Ráðuneytið beinir þó þeim tilmælum til stjórnar að skoða samgönguþáttinn sérstaklega og hafa samstarf við helstu hagsmuna- og umsagnaraðila í því skyni að tryggja að sem best sé haldið á hagsmunum náttúruverndar og útivistar.

  
Svandís Svavarsdóttir

  
Magnús Jóhannesson