

Reykjavík, 31. desember 2021.

Stjórnsýslukæra

Mér hafa falið samtökin Náttúrugrið, kt. 490721-0960, Bergþórugötu 17, Reykjavík, að leggja fram kæru til ráðherra vegna:

1. samþykkis Skeiða- og Gnúpverjahrepps 8. janúar 2020 á skrá yfir vegi í náttúru Íslands aðra en þjóðvegi, að því leyti sem um var að ræða samþykki lögum samkvæmt;
2. samþykkis Umhverfisstofnunar 12. mars 2020 á skrá yfir vegi í náttúru Íslands aðra en þjóðvegi, að því leyti sem um var að ræða samþykki lögum samkvæmt; og
3. staðfestingar Skipulagsstofnunar 4. maí 2020 að því er varðar þann þátt málsmeðferðar aðalskipulags Skeiða- og Gnúpverjahrepps er lýtur að skrá yfir vegi í náttúru Íslands og jafnframt athafnaleysis stofnunarinnar við lögmætisathugun vegna málsmeðferðar skrárinnar sem fram fór á tímabilinu 16. janúar til 4. maí 2020, að því leyti sem unnt er að líta svo á að vegaskráin hafi hlotið málsmeðferð stofnunarinnar.

Kærandi telur að í ofangreindu hafi falist brot gegn 32. gr., sbr. e-liður 3. gr., náttúruverndarlaga nr. 60/2013, 8. og 9. gr. sömu laga og 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og að um slíkan annmarka á formi og efni stjórnsýsluathafnanna sé að ræða að varði ógildingunni. Jafnframt og til vara er þess krafist að ráðherra beini tilmælum til þeirra stofnana sem undir hans ráðuneyti heyrja og komu að þessu máli, í krafti yfirstjórnunarheimilda sinna.

Kæruheimild

Kæra þessi lýtur að álitamáli um framkvæmd náttúruverndarlaga nr. 60/2013 (nvl.) Kæruheimild er í 2. mgr. 91. gr. laganna. Kæruskilyrði eru uppfyllt; kærandi er náttúru- og umhverfisverndarsamtök sem eiga varnarþing á Íslandi, félagsmenn eru fleiri en 30 og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærán lýtur að. Kæranda varð fyrst kunnugt um ákvarðanir, athafnir og athafnaleysi það sem mál þetta fjallar um fyrr í þessum mánuði. Vegaskrá sem málið fjallar um var hvorki birt í B- deild Stjórnartíðinda um leið og samþykkt aðalskipulag, þ.e. 6. maí 2020, né heldur sérstaklega, eins og kveðið er á um í 2. mgr. 32. gr. nvl. Til mun hafa staðið af hálfu Skipulagsstofnunar að senda Vegagerðinni vegaskrána líkt og kveðið er á um í 2. mgr. 32. gr. síðastgreindra laga, eftir að farið var að spyrjast fyrir um hana hjá Skipulagsstofnun fyrr í mánuðinum.

Ekki er kveðið á um kærufresti í 91. gr. nvl. Kærufrestur 27. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (ssl.) er ekki liðinn, enda hefur lögmælt opinber birting vegaskrár í samræmi við 5. mgr. sbr. 2. mgr. 32. gr. nvl. enn ekki farið fram, sbr. 2. mgr. 27. gr. ssl.

Atvik og tilefni máls

Skeiða- og Gnúpverjahreppur hóf endurskoðun aðalskipulags síns með auglýsingu skipulagslýsingar í mars 2017 og samþykkti sveitarstjórn endurskoðað aðalskipulag 8. janúar 2020. Eftir þetta tímamark samþykkti Umhverfisstofnun vegaskrá fyrir hálendið innan sveitarfélagsins skv. 32. gr. nvl. fyrir sitt leyti, það er innan friðlandsins Þjórsárvera, eða öllu heldur tók afstöðu til skýringaruppdráttar nr. 6 sem fylgir aðalskipulagi og nefnist: *Flokkun hálendisvega á afrétti* og er dagsettur 2. maí 2019, síðast breytt 6. janúar 2020. Lögbundið samþykki Umhverfisstofnunar á vegaskrá er gert með bréfi dags. 12. mars. 2020, sjá viðhengi VI. Umhverfisstofnun gerði, skv. efni bréfs hennar, áskilnað um að á skýringaruppdrætti nr. 6 kæmi fram tímabundin lokun tiltekins vegslóða, sem er utan Þjórsárvera. Ekki hefur fundist bókun sveitarstjórnar um samþykkt skrár yfir vegi í náttúru Íslands skv. 32. gr. nvl. Ekki verður séð að fyrrnefndur áskilnaður Umhverfisstofnunar sé á tilvitnuðum skýringaruppdrætti nr. 6.

Skipulagsstofnun staðfesti aðalskipulag Skeiða- og Gnúpverjahrepps 4. maí 2020, þar með talið með áritun forstjóra stofnunarinnar á sveitarfélagsuppdrátt yfir afrétt, og auglýsti skipulagið í B-deild Stjórnartíðinda 6. maí 2020. Vegaskrá skv. 32. gr. nvl. hefur hinsvegar enn ekki verið birt svo sem kveðið er á um í ákvæðinu. Við upplýsingaöflun vegna tiltekins verkefnis umhverfisverndarsamtaka kom í ljós, að við málsmeðferð þeirrar vegaskrár sem mál þetta fjallar um, sýnist lögbundnum aðilum ekki hafa verið send umsagnarbeiðni. Þeirra á meðal eru umhverfis- og náttúruverndarsamtök. Þá kom, við nánari eftirgrennslan, í ljós óútskýrt misræmi milli vegaskrárinnar og kortagrunni er Landmælingar Íslands halda úti og er síðast uppfærður 2016. Hefur vegaskráin, sé hún talin gild, áhrif til skerðingar óbyggðra víðerna skv. 19. tl. 5. gr. nvl. sé litið til þeirra slóða sem bætast við á henni miðað við kortagrunninn, en a.m.k. tveir slóðar sem ekki er að finna í tilvitnuðum kortgrunni Landmælinga, eru komnir á skýringaruppdrátt nr. 6 í aðalskipulagi, en samasemmerki virðist hafa verið sett milli þess uppdráttar aðalskipulags og vegaskrár eins og til hennar er vísað í 32. gr. nvl. Neðangreint kort sýnir þessa viðbótarslóða með rauðum lit. Vélknúin umferð á þeim nyrðri skerðir a.m.k. víðerni:



Tilfni var því til nánari athugunar um grundvöll slóðakortlagningar. Við eftirgrennslan vísindamanna á vegum fernra náttúruverndarsamtaka við kortlagningu óbyggðra víðerna skv. efnisákvæðum 73. gr. a nvl. var fyrirspurnum haldið uppi fyrir í mánuðinum við Skipulagsstofnun um þau sveitarfélög er hefðu samþykkt vegaskrá samkvæmt 32. gr. laganna sbr. einnig reglugerð nr. 260/2018 setta með heimild í lagaákvæðinu. Upplýsti stofnunin um að eitt sveitarfélag, er hefur land innan marka miðhálandisins, sem er rannsóknarsvæðið, hafi þegar samþykkt slíka vegaskrá. Um er að ræða Skeiða- og Gnúpverjahrepp.

Vegna hinna alvarlegu form- og efnisannmarka sem sýnast vera augljósir á vegaskránni og málsmeðferð vegna hennar, telur umbjóðandi minn sér rétt og skylt að leggja fram stjórnsýslukæru á grunni lögbundinna kærueimilda sinna í náttúruverndarlögum, en hann starfar á grundvelli Árósasamningsins.

Rök fyrir kæru

Mál þetta fjallar um skrá yfir vegi í náttúru Íslands skv. 32. gr. nvl. innan sveitarfélagsins Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Nánar tiltekið varðar málið verulega efnis- og formannmarka á fyrstu og einu skrár yfir vegi aðra en þjóðvegi í náttúru Íslands, þar sem umferð vélknúinna ökutækja skuli vera heimil, innan miðhálandis Íslands.

Kæra þessi varðar annars vegar verulega annmarka ákvarðana um vegaskrá, það er samþykkt kærðu Umhverfisstofnunar skv. 3. sbr. 5. málsl. 2. mgr. 32. gr. nvl. og Skeiða- og Gnúpverjahrepps skv. 1. sbr. 5. málsl. 2. mgr. 32. gr. nvl. á vegaskrá skv. ákvæðinu, og hinsvegar á því athafnaleysi Skipulagsstofnunar að kanna ekki með tilhlýðilegum hætti, í lögmætisathugun sinni skv. 1. málsl. 2. mgr. 32. gr. nvl. sbr. 32. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 (skl.) á vegaskrá þeirri sem skylt er að leggja fram samhliða aðalskipulagi, hvort lögbundnu samráði skv. 5. málsl. 2. mgr. 32. gr. nvl. hafi verið sinnt í málsmeðferð Skeiða- og Gnúpverjahrepps, og að staðfesta loks aðalskipulagið án þess að gæta að hvort umrætt ákvæði nvl. væri uppfyllt eftir efni sínu, en það hljóðar svo í heild sinni:

Skrá yfir vegi í náttúru Íslands.

- Vegagerðin skal halda skrá í stafrænum kortagrunni um vegi aðra en þjóðvegi í náttúru Íslands þar sem umferð vélknúinna ökutækja er heimil, sbr. 2. mgr. 7. gr. vegalaga, nr. 80/2007.
- Sveitarfélög gera tillögu að skrá skv. 1. mgr. innan sinna marka við gerð aðalskipulags og hlýtur hún samþykkt samhliða afgreiðslu aðalskipulags eða breytinga á aðalskipulagi, sbr. 32. og 36. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Sveitarfélögum er einnig heimilt að gera tillögu skv. 1. málsl. við gerð svæðisskipulags, sbr. 21. gr. skipulagslaga. Slík vegaskrá er jafnframt háð samþykki Umhverfisstofnunar, eða annarra stjórnvalda þjóðgarða þegar við á, á landsvæðum sem liggja innan friðlýstra svæða og þjóðgarða. Skipulagsstofnun ber að sjá til þess að Vegagerðinni berist upplýsingar um vegaskrá í viðkomandi sveitarfélagi til skráningar og birtingar í vegaskrá skv. 1. mgr. þegar aðalskipulag hefur verið staðfest. Við gerð skrárinnar skulu sveitarfélög hafa samráð við Umhverfisstofnun eða önnur stjórnvöld þjóðgarða ef við á, Vegagerðina, [Landgræðsluna], ¹⁾ Landmælingar Íslands, samtök útivistarfélaga, náttúru- og umhverfisverndarsamtök, Bændasamtök Íslands og Samtök ferðaþjónustunnar.
- Við mat á því hvort tilteknir vegir skuli tilgreindir í vegaskrá skv. 1. mgr. skal sérstaklega líta til þess hvort akstur á þeim 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 við akstur vegna ákveðinna starfa.
- Upplýsingar um heimila vegi í vegaskrá fela ekki í sér að þeir séu færir öllum vélknúnum ökutækjum og leiða ekki til ábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga á viðhaldi þeirra.

□ Ráðherra kveður í reglugerð ²⁾ nánar á um gerð og birtingu skrár yfir vegi í náttúru Íslands samkvæmt þessari grein. Birta skal í B-deild Stjórnartíðinda auglýsingu um vegaskrá og breytingar á henni. Eftir útgáfu kortagrunns skv. 1. mgr. skulu útgefendur vegakorta, þar á meðal stafrænna korta fyrir GPS-tæki og álíka búnað, sjá til þess að upplýsingar á kortum þeirra séu svo sem kostur er í samræmi við vegaskrá skv. 1. mgr. Útgefendum korta, þ.m.t. stafrænna korta, er skylt að skrá á kort sín eða í ítarefni sem þeim fylgir útgáfunúmer og útgáfutíma vegaskrárinnar sem nýtt er og upplýsingar um aðgang að nýjustu útgáfu kortagrunnsins, t.d. með vefslóð. Ef á þessu verður alvarlegur misbrestur er Umhverfisstofnun heimilt að krefjast þess með skriflegri áskorun að útgefendur hætti dreifingu vegakorta sem veita rangar upplýsingar um heimildir til aksturs vélknúinna ökutækja á vegum samkvæmt ákvæði þessu og að þeir innkalli þau frá öðrum dreifingaradílum. Verði útgefendur ekki við áskorun stofnunarinnar innan tilskilins frests er henni heimilt að beita dagsektum í þessu skyni, sbr. 3. mgr. 87. gr.] ³⁾

Formannmarkar á samþykkt vegaskrárinnar

Með vegaskrá þeirri sem Skeiða- og Gnúpverjahreppur vann samhliða aðalskipulagsgerð sinni á árinu 2019 sýnist sveitarstjórn ekki hafa bókað um samþykkt vegaskrárinnar og verður í ljósi ákvæða 32. gr. nvl. að líta á það sem annmarka á málsmeðferð.

Þá var ekki leitað lögbundins samráðs við náttúru- og umhverfisverndarsamtök í málsmeðferðinni, það séð verði. Hefur það verið kannað sérstaklega af hálfu kæranda hjá staðbundnu samtökunum Vinum Þjórsárvera og hjá Landvernd, en við blasir að hið allra minnsta hefði átt að leita samráðs við þessi tvenn samtök í málsmeðferðinni. Ekki er kunnugt um hvort leitað var lögbundins samráðs um vegaskrána við aðra þá aðila er taldir eru upp í lok 2. mgr. 32. gr. nvl., utan Umhverfisstofnunar.

Það lá þó alveg skýrt fyrir, að skylt var að eiga samráð meðal annars við náttúru- og umhverfisverndarsamtök. Fyrir utan hin ótvíræðu lagaákvæði er kveða á um samráðið og tilvitnuð eru hér að ofan, áréttaði Skipulagsstofnun í tvígang alveg sérstaklega skyldu Skeiða- og Gnúpverjahrepps til samráðs við þá aðila sem lagaákvæðið greinir, fyrst í umsögn sinni 14. mars 2019, með eftirfarandi texta, sjá einnig viðhengi III, næstsíðasta málsgrein á bls. 5:

Vakin er athygli á að við gerð vegaskrárinnar á að hafa samráð við Umhverfisstofnun eða önnur stjórnvöld þjóðgarða ef við á, Vegagerðina, Landgræðslu ríkisins, Landmælingar Íslands, samtök útivistarféлага, náttúru- og umhverfisverndarfélag, Bændasamtök Íslands og Samtök ferðaþjónustunnar auk þess sem skráin er háð samþykki Umhverfisstofnunar. Hafi slíkt samráð ekki átt sér stað er bent á að nýta auglýsingatíma tillögunnar til að vekja athygli þessara aðila á tillögu að vegaskránni og kalla eftir frekara samráði ef þörf er á.

Öðru sinni áréttaði Skipulagsstofnun lagaskylduna í umsögn sinni um tillögu að aðalskipulagi 6. ágúst 2019, með þessum orðum, sjá einnig viðhengi IV, bls. 2:

Hafa þarf samráð um vegaskrána, við þá umsagnaraðila sem tilgreindir eru í reglugerðinni [nr. 260/2018], áður en aðalskipulagstillagan er tekin til endanlegrar afgreiðslu auk þess sem vegaskráin er háð samþykki Umhverfisstofnunar á friðlýstum svæðum. Sjá nánar umsögn um vegi í náttúru Íslands í fyrrnefndri umsögn Skipulagsstofnunar [frá 14. mars 2019].

Þessi texti skilur ekki eftir nokkurn vafa um það, að Skipulagsstofnun bæði telur náttúru- og umhverfisverndarsamtök vera umsagnaraðila og að samþykki Umhverfisstofnunar kemur ekki í stað þess samráðs á friðlýstum svæðum. Kærandi er sammála þessari lagatúlkun.

Í þriðja lagi áréttaði Umhverfisstofnun þessa sömu lagaskyldu með umsögn sinni 6. september 2019 með þessu orðalagi, sjá einnig viðhengi V, neðst á síðu 4:

Við gerð skrárinnar skulu sveitarfélög jafnframt hafa samráð við Umhverfisstofnun eða önnur stjórnvöld þjóðarða ef við á, Vegagerðina, Landgræðslu ríkisins, Landmælingar Íslands, samtök útivistarfélaganna, náttúru- og umhverfisverndarfélag, Bændasamtök Íslands og Samtök ferðaþjónustunnar.

Það gat því ekki dulist Skeiða- og Gnúpverjahreppi, að þessi lagaskylda var og er fyrir hendi. Þó var hvorki samtökunum Landvernd, sem stofnuð eru 1969, hafa yfir 6000 félagsmenn og eru einu náttúruverndarsamtökin á Íslandi sem reka skrifstofu með meira en einum starfsmanni, né Vinum Þjórsárvera, samtök stofnuð 2001 til verndar Þjórsárverum, send beiðni um umsögn um tillögur að vegaslóðum í Þjórsárverum er myndu fara inn í vegaskrá skv. 32. gr. nvl.

Sú vanræksla á að fylgja ákvæðum sérlaga um lögbundið samráð er verulegur annmarki á ákvörðunum Skeiða- og Gnúpverjahrepps og eftirfarandi ákvörðunum, athöfnum og athafnaleysi sem mál þetta varðar, og er brýnt brot á 10. gr. ssl. sem kveður á um að mál skuli nægilega upplýst þegar ákvörðun er tekin.

Um er að ræða eina viðurhlutamestu og afdrifaríkustu ákvörðun sem sveitarfélag tekur á sviði landnýtingar á óbyggðum víðernum og löggjafinn hefur afráðið að sérstakt samráð þurfi að fara fram, meðal annars við náttúru- og umhverfisverndarsamtök á þessu sérstaka sviði. Slíkt samráð verður fráleitt uppfyllt með almennum auglýsingum um aðalskipulagstillögur skv. skipulagslögum nr. 123/2010, enda væru þá ákvæði 2. mgr. 32. g. nvl., um lögbundið samráð um vegaskrá, sem gerð er *samhlíða* aðalskipulagi en er ekki hluti þess, óþörf og marklaus.

Verði skortur á lögmæltu samráði sem að engu var haft og ákvarðanir þær sem mál þetta fjallar um látið algerlega átölulaust, yrði grafið með afgerandi hætti undan náttúruverndarlögunum, vernd víðerna og því mikilvæga samráði sem ákvæði 2. mgr. 32. gr. laganna mæla fyrir um.

Sýnist einnig sem við þær ákvarðanir sem teknar voru í tengslum við vegarslóðana hafi alls ekki verið litið til ákvæða 3. mgr. 32. gr. við mat á réttmæti þess að heimila vélknúna umferð á þessum slóða. Ljóst er þannig að slóðarnir almennt skerða óbyggð víðerni að því leyti sem akstur um þá yrði leyfður og slíkur akstur veldur tjóni á náttúru að því er varðar reiðslóðann við Sóleyjarhöfða, sbr. umsögn Vina Þjórsárvera frá 2017, sjá viðhengi VII og þau kort sem lögð eru fram í máli þessu. Rannsóknarregla 10. gr. ssl. var því brotin við ákvarðanirnar.

Náttúru- og umhverfisverndarsamtök gegna mikilvægu hlutverki við framkvæmd laga er varða umhverfið í samræmi við alþjóðasamning kenndan við Árósa, og það er því alvarlegt brot að leiða lögbundið samráð við þau hjá sér við jafnafrifaríkar ákvarðanir og hér ræðir: heimild til vélknúins aksturs í Þjórsárverum samkvæmt slóðakerfi sem ekki hefur hlotið lögbundna málsmeðferð.

Efnisannmarkar á ákvörðunum um vegaskrá

Bæði Skeiða- og Gnúpverjahreppur og Umhverfisstofnun tóku ákvarðanir sínar um vegaskrá að því er varðar vegslóða í Þjórsárverum án þess að þess væri gætt að með því skertust óbyggð víðerni, en eitt verndarmarkmiða nvl. er einmitt að standa vörð um þau auk þess sem það er eitt markmiða með friðlýsingu veranna skv. 2. gr. auglýsingar um friðlýsingu þeirra. Er þessi annmarki svo alvarlegur að hlýtur einn og sér að varða ógildingu samþykkis fyrir vegaskránni,

að því er snýr að slóðum í Þjórsárverum hið minnsta. Það slóðanet var ekki gert í samráði við náttúru- og umhverfisverndarsamtök eins og rakið hefur verið.

Það dæmi sem hér er tekið sérstaklega, auk þeirra tveggja er vikið var að hér að framan og sýndir voru á korti, er slóði sem merktur er inn á skýringarupphrátt nr. 6 í aðalskipulagi Skeiða- og Gnúpverjahrepps, um tveir kílómetrar að lengd, frá Tjarnarveri að Bólstað. Slóðinn er merktur með rauðum lit í viðhengi II, sem er skýringarkort gert á vegum kæranda.

Um er að ræða merkingu leiðar sem myndi heimila vélknúinn akstur, en sem er í raun og sann reiðvegur. Liggur reiðvegurinn frá húsinu í Tjarnarveri og inn að Bólstað. Þeim slóða á að mati Vina Þjórsárvera tvímælalaust að loka þegar fyrir allri umferð vélknúinna ökutækja, vegna landskemmda sem slík umferð eftir honum veldur. Þetta viðhorf kemur fram í umsögn samtakanna frá 21. september 2017 í málsmeðferð stækkunar friðlandsins, sjá viðhengi VII. Slóðinn hefur samkvæmt samtökunum ekki verið nýttur af fjallmönnum í meira en 35 ár, eða frá því að náttstaður fjallmanna á Bólstað var færður frammar í Tjarnaver árið 1985 og hefur þessum slóða frá þeim tíma ekki verið við haldið, enda engin ástæða til þess. Á leiðinni er t.d. ós sem aðeins er fær mjög stórum jeppum og bílar fara illa með hann og á fleiri stöðum má sjá landskemmdir vegna umferðar þessara jeppafólks. Þessi leið tengist gamla vaðinu yfir Þjórsá við Sóleyjarhöfða sem sumir fara á þessum stóru bílum. Þetta er ekki vað fyrir bíla heldur hesta og er á gömlu Sprengisandsleiðinni milli landshluta, vörðuð úr Þjórsárdal og norður í Bárðardal.

Þá verður ekki séð að ályktun Umhverfisstofnunar í samþykkisbréfi sínu, sjá viðhengi VI, um að slóðanetið í Þjórsárverum skerði ekki víðerni eða ekki geti hlotist náttúrspjöll af akstir um nokkurn slóðanna sé studd neinum haldbærum gögnum eða málefnalegum rökum, eða að nein rannsókn hafi farið fram á vegum Skeiða- og Gnúpverjahrepps sem stutt gæti að lögleiða slóða sem ekki hafa áður verið lögleiddir eða áhrif aksturs um þá metin og eru jafnvel ekki inni á þeim kortagrunnum Landmælinga sem stuðst hefur verið við til þessa. Það sama á við um að lögleiða reiðleið sem slóða sem vélknúin ökutæki mættu fara um, eins og vikið var að í athugasemdum Vina Þjórsárvera 2017 og vikið verður að hér fyrir neðan. Auk þeirra náttúruspjalla sem getið um í athugasemdum Vina Þjórsárvera frá 2017, myndu óbyggð víðerni glatast með því að slóðar yrðu hluti af vegaskrá og þar með vélknúinn akstur leyfður þar, og verndarmarkmið e-liðar 3. gr. nvl. hefðu verið hunsuð umræðulaust. Slíkt fer heldur ekki saman við varúðarreglu nvl. og fráleitt er að heimila vegslóða á hálendinu án þess að vinna við vegaskrá skv. 32. gr. og kortlagningu víðerna 73 gr a og bráðabirðgaákvæði nvl. hafi farið fram, með vísan til varúðarreglunnar í 9. gr. nvl. og reglunnar um vísindalegan grundvöll í 8. gr. s.l.

Af gögnum úr málsmeðferð stækkunar friðlandsins í Þjórsárverum 2017 má sjá að samtökin Vinir Þjórsárvera gerðu athugasemd er laut að tilteknum slóða, sjá áður nefnt bréf samtakanna frá 21. september 2017. Vænta má, að þau samtök hefðu haldið fast við það sjónarmið tæpum tveimur árum síðar, er vegaskráin var til meðferðar hjá Skeiða- og Gnúpverjahreppi, hefði lögbunda samráðinu við þau verið sinnt. Þá má einnig gera ráð fyrir að bæði Vinir Þjórsárvera, Landvernd og hugsanlega önnur náttúru- og umhverfisverndarsamtök hefðu kynnt sér vel hugmyndir Skeiða- og Gnúpverjahrepps um slóðakerfi í Þjórsárverum og metið réttmæti þeirra í slíku samráði. Því var ekki að fyrir að fara og það er í hrópandi ósamræmi við skuldbindingar hins opinbera skv. Árósasamningnum um þátttökurétt slíkra samtaka, auk þess að brjóta gegn beinum lagafyrirmælum sem mál þetta byggist á.

Fram kemur í opinberum gögnum að almennur athugasemdarfrestur um friðlýsingarskilmála stækkunar friðlandsins í Þjórsárverum hafi liðið 3. október 2017 og að ráðherra undirritaði friðlýsingarskilmálana 9. október 2017, og að borist hafi átta umsagnir. Ósennilegt má telja að ráðuneytið hafi, á þeim þremur virku dögum sem liðu frá því athugasemdarfresti lauk þar til friðlýsingin var undirrituð, haft ráðrúm til að fara efnislega yfir margra síðna athugasemdir Vina Þjórsárvera, þar á meðal þeirri sem laut að beiðni um að loka þeim slóða sem hér er nefndur sem dæmi.

Kærandi telur að alls ekki sé unnt að byggja efnislega á því slóðaneti sem staðfest var í Þjórsárverum með friðlýsingarskilmálum 2017, enda gengur kort í viðauka III með friðlýsingarskilmálum ekki framur vegaskrá sem samþykkja skal skv. 32. gr. nvl. Enginn lögformlegur kortagrunnur lá fyrir um slóðakerfi miðahálendisins fyrir þennan tíma, þar á meðal í Þjórsárverum, auk þess sem ekki er samræmi milli kortasjár Landmælinga, uppfærðri 2016, og þeim slóðum sem er að finna á korti í viðauka III með auglýstum friðlýsingarskilmálum Þjórsárvera, enda virðist skv. orðalagi 3. mgr. 12. gr. friðlýsingarskilmálanna einungis verið að vísa til „skilgreindra vega“ í samræmi við „[þá]gildandi skipulag“, en ekki að sjálfstæð könnun hafi farið fram á því á hvaða slóðum vélknúin umferð samrýmdist markmiðum friðlýsingarinnar, sem eru skv. 2. gr. skilmála hennar m.a. „að tryggja víðtæka og markvissa verndun [...] víðernis“. Ekki verður séð að nein athugun hafi farið fram í friðlýsingarferlinu á því að hverju leyti slóðar skertu víðerni friðlandsins. Ljóst er hinsvegar að margir þeirra skerða einmitt víðerni friðlandsins skv. náttúruverndarlögum. Kærandi býðst til að skýra það nánar með gögnum, verði eftir því leitað en vísar einnig til lagaskyldna hins opinbera til kortlagningar óbyggðra víðerna.

Að mati kæranda, er ljóst að lesa verður efni 32. gr. nvl. í samhengi við markmiðsákvæði sömu laga um vernd óbyggðra víðerna, þ.e. e-lið 3. gr. laganna, og einnig 46. og 19. tl. 5. gr. þeirra og forsögu þessarar ákvæða. Vísar kærandi til þess, að starfshópur sá, sem ráðherra skipaði vegna þingsályktunar Alþingis frá 12. maí 1997, þegar Alþingi fjallaði fyrst um ósnortin víðerni, skilgreiningu þeirra, afmörkun og vernd, kynnti ráðherra niðurstöðu sína með bréfi 25. febrúar 1998 með þeim orðum að mikilvægt væri að skilgreina, afmarka og vernda víðerni svo sem frekast væri kostur. Í greinargerð starfshópsins með tillögu sinni að skilgreiningu ósnortinna víðerna, sem er forveri núgildandi skilgreiningar nvl., sagði m.a.: Takmarka þarf vélknúna umferð og stefna markvisst að fækkun slóða og skála á svæðinu. Í nánari skýringum nefndarinnar í 12 liðum á því hvað megi og hvað ekki innan slíkra svæða, segir um vélknúna umferð í 2. lið:

2. Akstur verði takmarkaður um ósnortin víðerni eins og frekast er kostur. Gangnamönnum verði heimill akstur að sæluhúsum og gangnamannakofum meðan á göngum stendur. Heimilt verði að veita undanþágur vegna viðhaldsverkefna og rannsókna, ef flytja þarf efnivið og tæki á vettvang. Sérstakar reglur verður að setja um akstur á snjó. Umferð vegna veiðiskapar skal miðuð við brýnustu nauðsyn vegna flutninga með afla eða bráð, t.d. við hreindýraveiðar.

Ljóst er af þessari forsögu að bein tengsl eru milli lagaákvæða um óbyggð víðerni og vegaskrá, sem nú er hvorutveggja að finna í náttúruverndarlögum. Með náttúruverndarlögum nr. 44/1999 voru hugmyndir áður nefnds starfshóps að skilgreiningu víðerna lögfestar og ákvæði jafnframt

sett ákvæði sem bannaði akstur utan vega. Það var þó ekki fyrr en með núgildandi nvl. sem skilgreining á vegi var sett í náttúruverndarlög, og er sú skilgreining orðuð svo:

Vegur: 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.

Með síðustu lagabreytingum á sviði náttúruverndar, það er gildistöku laga nr. 60/2013 og breytingarlaga í nóvember 2015 og setningu reglugerðar nr 26/2018, er þannig loks komin mynd á samspil vélknúinnar umferðar (annarrar en á snjó) og óbyggðra víðerna auk þess sem með lagabreytingu í febrúar 2021 var sett ákvæði um kortlagningu víðerna sem áður er vikið að.

Ljóst eraf lögskýringargögnum núgildandi nvl. að ætlunin er að skilgreining á óbyggðum víðernum samsýmist flokki Ib eins og Alþjóðanáttúruverndarsambandið skilgreinir hann í leiðbeiningum sínum frá 2013 (Guidelines for Applying Protected Area Management Categories) og umferð vélknúinna ökutækja á jörðu samrýmist ekki óbyggðum víðernum skv. þeim skilningi. Það er því grundvallarefnisgalli á samþykki Umhverfisstofnunar fyrir vegslóðum í Þjórsárverum 12. mars 2020 sem mál þetta fjallar um, þar sem segir að þeir skerði ekki víðerni, að því leyti sem óheft vélknúin umferð er heimil á slóðunum og ekki unnt að byggja á henni til stuðnings ákvörðun um slóðanet í Þjórsárverum. Kærandi telur að önnur hvor eða báðar stofnanirnar sem bent höfðu Skeiða- og Gnúpverjahreppi á samráðsskyldu sína á árinu 2019 eins og áður er rakið, hefðu átt að kanna hvort samráðið hefði í raun átt sér stað, áður en þær veittu samþykki sitt, að því leyti sem Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun tekjast hafa samþykkt vegaskrá skv. 32. gr. nvl. auk þess sem skylda hreppsins til að gæta að þessu var sérstaklega rík vegna þess að hér er bæði um viðkvæmt náttúruverndarsvæði að ræða og óbyggð víðerni sem markmið laga er að standa vörð um.

Í samræmi við ofangreindt er þess krafist að hinar kærðu ákvarðanir verði ógiltar og að beitt verði viðeigandi úrræðum gegn þeim ólögumætu ákvörðunum og athöfnum sem að framan er lýst. Svo alvarlegir eru þeir form- og efnisannmarkar á ákvörðunum og athafnaleysi stofnana sem hér hefur verið lýst, að óhjákvæmilegt er að ógilda þær ákvarðanir og einnig athafnir að því leyti sem komið hefur til framkvæmda. Krafist er ógildingar á vegaskrá að því er varðar umræddan slóða að lágmarki, en aðallega á skránni í heild sinni.

Virðingarfyllst,
f.h. kæranda

Sif Konráðsdóttir, lögmaður
sif.konradsdottir@gmail.com

Afrit send:

- Skipulagsstofnun
- Skeiða- og Gnúpverjahreppi
- Umhverfisstofnun
- Vinum Þjósárvera
- Landvernd

Viðhengi með kærinni:

- I. Skýringaruppdráttur nr. 6 í viðauka með greinargerð aðalskipulags
- II. Kort sem sýnir slóðanetið á hálendinu sem kæran snýst um, þar sem slóði sá sem dæmi er tekið um í kærinni, og Vinir Þjósárvera gerðu sérstaka athugasemd við í málsmeðferð stækkunar friðlandsins í Þjósárverum, er merktur með rauðum lit.
- III. Umsögn Skipulagsstofnunar um tillögu að aðalskipulagi 14. mars 2019
- IV. Umsögn Skipulagsstofnunar um auglýsta tillögu að aðalskipulagi 6. ágúst 2019
- V. [Umsögn Umhverfisstofnunar dags. 6. september 2019](#)
- VI. Bréf Umhverfisstofnunar dags. 12. mars 2020
- VII. Athugasemd Vina Þjósárvera við friðlýsingarskilmála Þjósárvera 21. september 2017
- VIII. Skrá um vegi í náttúru Íslands í Skeiða- og Gnúpverjahreppi, fengin frá Skipulagsstofnun (zip-skrá)