LANDVERND

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

sent með tölvupósti á: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 25. maí 2021

Umsögn Landverndar um tillögu til þingsályktunar um endurnýjun vegarins yfir Kjöl með einkaframkvæmd, 696. mál

Stjórn Landverndar hefur tekið til skoðunar tillögu að þingsályktun um vega yfir Kjöl.

Hálendi Íslands er afar verðmætt vegna landslags, náttúrufars, vatnafars, gróðurminja, jarðminja og síðast en ekki síst óbyggðra víðerna. Verðmætin liggja ekki síst í því hve fjölbreytnin er mikil og hve fágætt er að finna svo mikla fjölbreytni náttúrufyrirbæra á einu afmörkuðu landssvæði. Hálendið er eina verulega stóra svæðið sunnan heimskautsbaugs í Evrópu þar sem menn hafa aldrei haft búsetu og það er stærsta óbyggða víðerni Evrópu utan Svalbarða að mati WWF. Því má vænta að mat á náttúruverndargildi þess fari mjög vaxandi á næstu árum og áratugum.

Verðmæti hálendisins liggja einnig í því hversu aðgengilegt það er og nálægt byggð. Hálendið er og verður því afar mikilvægt viðfangsefni náttúruverndar á Íslandi. Framlagðar tillögur um hálendisþjóðgarð eru til vitnis um þetta.

Áberandi vegir spilla alltaf landslagi og víðernum hálendisins og þessi áhrif aukast eftir því sem vegirnir verða meira uppbyggðir. Aðstæður ráða því í hve miklum mæli slóðar valda spjöllum á landslagi og víðernum. Niðurgrafnir slóðar geta valdið stigmagnandi spjöllum, en skemmdir á gróðri og jarðvegi vegna vega og slóða ráðast m.a.af undirlagi og halla.

Þrátt fyrir nokkra vegagerð á hálendinu fram til þessa er meginhluti hálendisins óbyggð víðerni en sjá má ófullkomna vegi og slóða sem lýti í landinu og geta verið orsök gróður og jarðvegseyðingar. Lífríki hálendisins er sérlega viðkvæmt á vorin og vegabætur sem auka aðgengi og umferð á þessum tíma geta valdið miklum spjöllum.

Uppbyggðir hálendisvegir auka umferð, en ekki að sama skapi umferðaröryggi þeirra sem stunda fjallaferðir á ökutækjum þar sem þeir geta verið afar varasamir í hálku og vindi. Þeim fylgir einnig veruleg hljóðmengun á svæðum þar sem áður var kyrrð.

Núverandi vegasamgöngur inn á hálendið eru almennt ekki hindrun fyrir ferðamenn sem þangað vilja sækja. Margir eftirsóttir áningarstaðir eru öllum aðgengilegir á sumrin með áætlunarferðum og jafnvel fólksbílum. Með vaxandi fjölda ferðamanna eykst hættan á því að viðkvæmir staðir verðir fyrir of miklu álagi.

Rannsóknir benda til þess að ferðamenn sem á hálendinu eru telji að takamark þurfi fjölda ferðamanna á hálendinu (65 % íslenskra ferðamanna skv. rannsókn Michael Virgil Bishop[1]). Gera má ráð fyrir að núverandi ástand vega dragi úr gestafjölda á hálendinu. Þetta gæti m.a. útskýrt hvers vegna vaxandi fjöldi erlendra ferðamanna hefur ekki skilað sér hlutfallslega í fjölda gesta á hálendinu. Ef aðgengi yrði bætt er ástæða til að óttast að umferð yrði umfram afkastagetu margra staða á hálendinu og að það myndi bitni á upplifun gesta og geti valdið náttúruspjöllum. Þá gæti þurft að grípa til takmarkan eins og gjaldtöku, kvóta eða leyfisveitinga. Hætt er við að slíkar aðgerðir myndu valda mikilli andstöðu og erfiðum deilum. Á vissan hátt má segja að „slælegt ástand hálendisvega“ sem hindrar aðgengi stuðli að náttúrvernd á hálendinu.

Af framansögðu má vera ljóst að við skipulag og fyrirkomulag vegasamgagna á hálendinu verður að líta til margra ólíkra þátt. Verkefnið er því fólkið bæði pólitísk og tæknilega og mörg ólík sjónarmið takast á.

Vegur yfir Kjöl

Ferðamannavegir eru sérstaklega ætlaðir umferð ferðamanna, sem njóta vilja landslags og náttúrufars, og eru lagðir þannig að þeir raski sem minnst landslagi því og náttúrufari, sem þeir liggja í og um.

Það er álit stjórnar Landverndar að vegir á miðhálendi Íslands eiga fyrst og fremst að vera ferðamannavegir og þjóna þörfum þeirra sem sækja á hálendið til að njóta þess sem það hefur upp á að bjóða að sumri til.

Framangreint sjónarmið á einnig við veg yfir Kjöl sem fjallað er um í framlagðri þingsályktunartillögu.

Hugsanlega þarf að bæta einhverja tilgreinda núverandi vegi á hálendinu. Undanfarin ár hefur verið unnið að bótum á Kjalvegi í smá bútum. Stjórn Landverndar telur mikilvægt að marka stefnu um umbæturnar á veginum og eigi sú stefna að miðast við að þar verði ferðamannvegur en ekki vegur sem er opin því sem næst allt árið með flutninga á milli landshluta sem markmið.

Við umbætur á Kjalvegi þarf að hafa í huga gestafjölda og þarf með álagið á viðkvæm svæði gæti aukist. Búa þarf vinsælustu áningarstaði við Kjalveg undir aukið álaga eða stýra gestafjölda með ítölu eða gjaldtöku.

[1] Michaël Bishop (2020). Public views on the Central Highland National Park - conditions for a consensus among recreational users - Masters thesis. Háskóli Íslands, Reykjavík.

Stjórn Landverndar telur því ekki tímabært að hefja undirbúning að endurnýjun vegarins yfir Kjöl og gera hann að vegi sem hægt er að halda opnum stóran hluta ársins með einkaframkvæmd. Þess í stað telur stjórnin skynsamlegt að marka skýrari stefnu um vegagerð á hálendinu almennt. Í því sambandi má vísa í skýrslu Landverndar um vegi á hálendinu sem tekin var saman árið 2007 og fylgir hér í viðhengi.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

Hálendisvegir
- hvert stefnir og hvað er í húfi?

Skýrsla Hálendisvegahóps Landverndar
www.landvernd.is juni 2007

LANDVERND

POKASJÓÐUR

Studdi gerð þessarar skýrslu.

Efnisyfirlit

Inngangur 3
I Verðmæti hálendisins og áhrif vegagerðar 4
Gildi hálendisins 4
Greining í svæði 5
Óbyggð víðerni 8
Vegir, slóðar og áhrif þeirra 9
Yfirlit um áhrif vegagerðar á helstu verðmæti á hálendinu 9
Munur á áhrifum troðinna slóða, ruddra slóða og uppbyggðra vega 11
II Vegtæknileg atriði 12
Flokkun vega 12
Önnur viðmið til að flokka vegi 13
Uppbyggðir vegir 14
Nokkrar ábendingar 15
Aðgengi og náttúruvernd 15
Varanlegt slitlag 16
Aðgengi að jöklum 16
Flokkun vega - yfirlit 16
III Áætlanir og stefnumörkun 17
Hlutverk vega á hálendinu 17
Vegir fyrir ferðamenn 17
Vegir vegna framkvæmda/aðgerða á hálendinu 17
Vegir á milli landshluta 17
Áætlanir stjórnvalda 17
Þolmörk staða og vegir 20
Frá jaðrinum til hálendisins 20
Viðhorf ferðmanna/landsmanna 20
IV. Meginniðurstöður 23
Meginforsendur 23
Tillögur um umbætur 24

Ljósmyndir eru fengnar frá ferðaklúbbnum 4x4.

Inngangur

Á aðalfundum Landverndar síðustu árin hefur töluvert verið fjallað um vegi á hálendi Íslands. Skiptar skoðanir hafa verið meðal félagsmanna og lýst hefur verið eftir skýrari stefnu samtakanna hvað varðar hálendisvegi og útlit þeirra. Hugmyndir um uppbyggða heilsárs háfjallavegi yfir Stórasand og Kjöl kalla einnig á umræðu og stefnumörkun.

Haustið 2005 ákvað stjórn Landverndar að skipa þverfaglegan vinnuhóp til að vinna grunn að stefnu Landverndar um hálendisvegi, gerð þeirra og flokkun.

Meginhlutverk hópsins var að:

- Taka saman lýsingu á núverandi ástandi.
- Greina stefnu stjórnvalda um vegagerð á hálendinu.
- Taka saman yfirlit yfir ólíkar hugmyndir um hálendisvegi og forsendur þeirra.
- Greina helstu áhrif vegagerðar á náttúrufar og víðerni hálendisins.
- Út frá framangreindu að gera tillögu að stefnu Landverndar.

Í hópnum sátu:

Anna Dóra Sæþórsdóttir landfræðingur
Birgir Jónsson jarðvegsverkfræðingur
Björgólfur Thorsteinsson rekstrarhagfræðingur, formaður Landverndar
Freysteinn Sigurðsson jarðfræðingur, varaformaður Landverndar
Hjörleifur Finnsson fararstjóri
Ólöf Guðný Valdimarsdóttir arkitekt
Runólfur Ólafsson framkvæmdastjóri FÍB
Skúli H. Skúlason klúbbinum 4x4
Snorri Sigurjónsson lögreglumaður
Tryggvi Felixson, hagfræðingur, framkv.stjóri Landverndar
Þorleifur Þór Jónsson hagfræðingur
Þóra Ellen Þórhallsdóttir grasafræðingur
Þórður Halldórsson bóndi
Þórhallur Þorsteinsson, Ferðafélagi Íslands

Áfyrsta fundi vinnuhópsins var ákveðið að nálgast efnið útfrá eftirfarandi þremur meginviðfangsefnum:

a) verðmæti hálendisins og áhrif vega á þau
b) vegtæknileg atriði
c) stefnumörkun stjórnvalda

Vinnuhópnum var skipt í þrjá undirhópa sem fjölluðu hver um eitt viðfangsefnið. Hópurinn hélt tvo sameiginlega fundi en auk þess voru haldnir fjórir fundir undirhópa um einstaka þætti málsins. Þá var haldinn einn opinn fundur í Norræna húsinu á vormánuðum 2006 þar sem komu fram ýmis ný sjónarhorn sem nýtt hafa verið í þessari skýrslu. Tryggvi Felixson var ritari hópanna og hélt utan um ferlið.

Hér á eftir fara umfjallanir hópanna um hvert viðfangsefni fyrir sig og að endingu eru meginniðurstöður hópanna dregnar saman.

I Verðmæti hálendisins og áhrif vegagerðar[1]

Gildi hálendisins

„Íslenska miðhálendið er sem opin bók í landmótunarfræðum og líklega er hvergi annarst staðar hægt að sjá á jafn skýran hátt hvernig öll fjögur mótunaröfl Jarðar, eldur, vindur, vatn og ís, móta og mynda land.“ [2]

Verðmæti hálendisins má meta með hliðsjón af eftirfarandi meginþáttum:

- Hálendið er ríkt af náttúruminjum sem hafa mikið vísindalegt- og þróunarlegt gildi og eru sérstakar á norrænum slóðum.
- Þar finnast jarðminjar sem eru einstakar á heimsvísu.
- Vatnafar hálendisins er óvenju fjölbreytt og þar blandast saman lindár, dragár og jökulár á sama svæði sem ekki er algengt.
- Landslag á hálendinu hefur hátt upplifunar- og fegurðargildi.
- Hálendið samanstendur af fjölmörgum óbyggðum víðernum sem eru fágæt á evrópska vísu og er eina verulega stóra samfellda svæðið sunnan heimsskautsbaugs í Evrópu þar sem menn hafa aldrei haft fasta búsetu.
- Á hálendinu eru gróðurvinjar með verndargildi á heimsvísu.
- Á hálendinu eru búsvæði fuglastofna sem eru ábyrgðartegundir.

Framangreind fyrirbæri eru tengd innbyrðis og mynda eina heild. Þessi fyrirbæri koma oft fyrir mörg saman á hálendinu á einu svæði en eru strjálli annars staðar. Því fleiri sem fyrirbærin eru á sama svæði, því hærra er verndargildið.

Verðmæti hálendisins byggir einnig á því hve margbreytilegir þessir þættir eru og hve breytileikinn er mikill á tiltölulega afmörkuðum svæðum[3]. Það eykur einnig verðmæti hálendisins hversu nálægt það er byggð. Hálendið er stærsta óbyggða víðerni í Evrópu utan Svalbarða. Stór og vaxandi hópur fólks nýtir hálendið til útivistar vegna þess hve aðgengilegt það er. Lundúnarbúi sem flýgur frá heimaborg sinni um hádegi getur lagst til hvílu í tjaldi á hálendi Íslands að kvöldi sama dags.

Víða á hálendinu eru svæði sem nýtt eru til búfjárbeitar. Gildi þessara svæða fyrir búskap hefur farið minnkandi en er þó enn talsvert á vissum svæðum. Einnig hefur haustsmölun búpenings menningarlegt gildi. Ekki er ástæða til að ætla að vegagerð og umferð bíla hafi áhrif á beitargildi hálendisins.

Gróðurlendi hálendisins eru sum hver fágæt á heimsvísu og þar eru búsvæði fyrir fuglastofna sem eru íslenskar ábyrgðartegundir. Samfelld gróin svæði hafa landslagsgildi og sum þessara svæða hafa einning menningarsögulegt gildi.

---

[1] Í hópnum sem fjallaði sérstaklega um þetta efni störfuðu þau Þóra Ellen, Freysteinn, Þórhallur og Björgólfur.

[2] Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Landslag og gróður á miðhálendi Íslands, Á Sprekamó, Sigurður Ægisson ritsstjóri, 2005.

[3] Í meistarprófsverkefni Rutar Kristinsdóttur (Háskóli Íslands, 2004) voru liðlega 200 nemendur í 3 deildum Háskóla Íslands og Landbúnaðarháskólanum á Hvanneyri beðnir að tilgreina þrjú atriði sem lýsa íslensku landslagi. Algengustu orðin voru „fjölbreytt, upprunalegt, hrikleg/stórbrotið , víðsýnt og hrjóstrugt”.

Hugsanleg virkjunarsvæði á hálendinu hafa verið tilgreind á mörgum stöðum s.s. í Kerlingafjöllum, Torfajökulssvæðinu og Skjálfandafljóti. Áhrif virkjana á vegi á hálendinu geta verið veruleg. Umtalsverða vegagerð þarf yfirleitt vegna virkjana og þá oft á stöðum þar sem annars væru ekki efni né ástæður til vegalagna. Virkjunarlón geta lagst yfir núverandi vegi og kallað á færslu þeirra eða endurlögn.

Greining í svæði

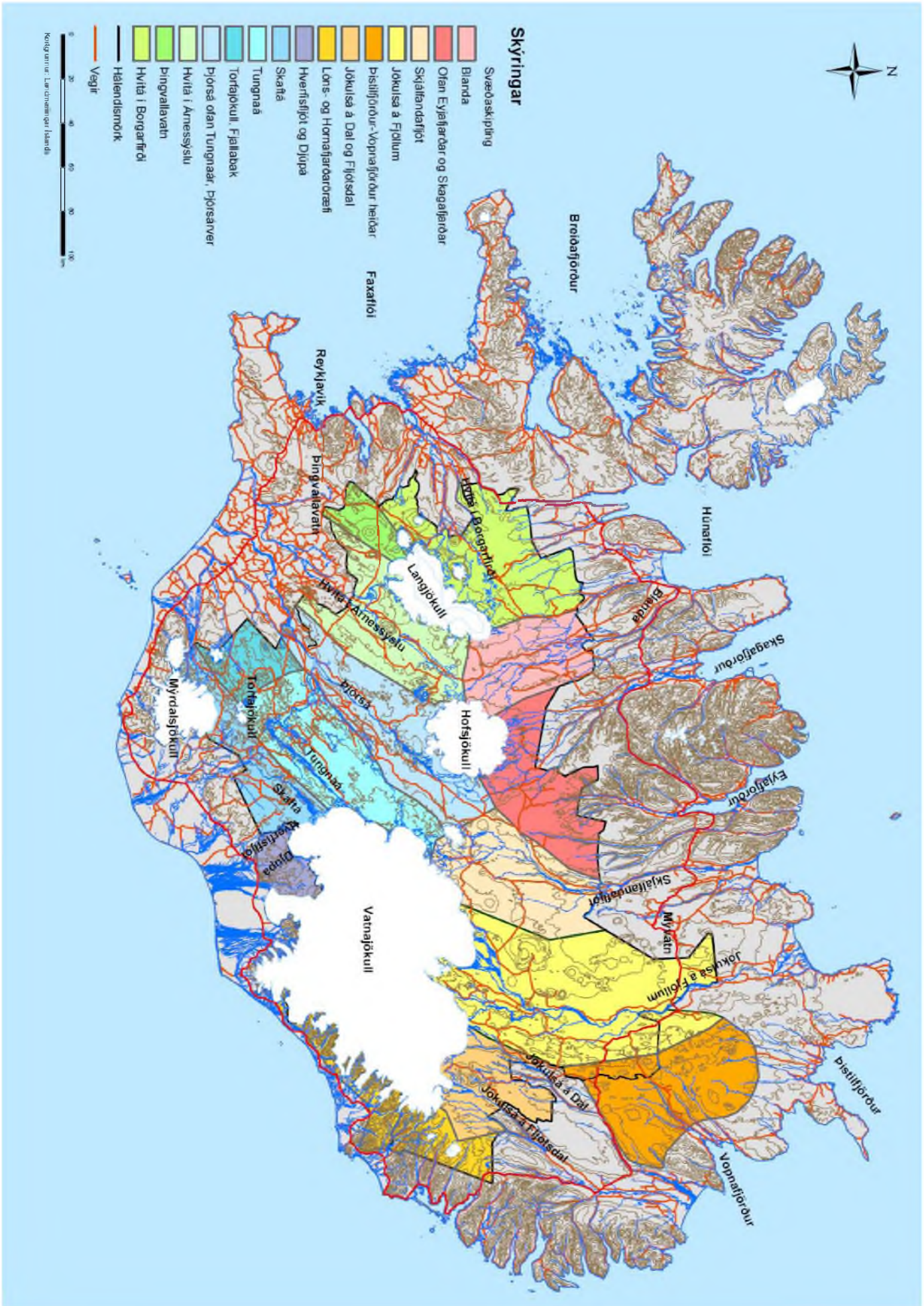
Á grundvelli framangreindra þátta má skipta hálendinu í nokkur svæði og undirsvæði sem hafa tiltekin megineinkenni. Mörg þessara svæða miðast við vatnasvið stórra vatnsfalla þar eð vatnaskil milli þeirra marka um leið landslagsskil.

Svæði / undirsvæði	Staðsetning / kennileiti	Megin einkenni
Norð-Vestur heiðar		
Blanda	Hveravellir, Guðlaugstungur, Auðkúluheiði	Hverasvæði, heiðar, votlendi
Ofan Eyjafjarðar og Skagafjarðar	Laugafell, Hofsafréttur	Flár, grjótauðnir, lindir,gróðurvinjar, sífrerarústir
Ódáðahraun		
Skjálfandafljót	Tungnafellsjökull, Bárðardalur	Hraun, lindir, heitulaugadrög og gróðurminjar
Jökulsá á Fjöllum	Herðubreið, Hvannalindir, Askja, Kverkfjöll	Eldfjöll, móbergshryggir, jökulár, auðn og gróðurvinjar
Austurlandsheiðar		
Þistilfjarðar-Vopnafjarðar-heiðar	Þistilfjarðarheiðar, Vopnafjarðarheiði	Gróðurríkar heiðar
Jökulsár á Dal og Fljótsdal	Kringilsárrani, Vesturöræfi Eyjabakkar, Jökuldalsheiði, Fljótsdalsheiði.	Jökulár, hálendisgróður, auðn, votlendi
Lóns- og Hornafjarðaröræfi	Hraunin, Kollumúli	Margbrotið landslag, jarðgerð og gróður. Litauðgi
Syðra gosbelti		
Hverfisfljót og Djúpá	Grænalón, Núpstaðaskógur	Jökulár, jökullón, sandar
Skaftá	Langisjór, Lakagígar	Gossprungur, jökulár, auðn, mosabreiður og hraun
Markarfljót, Hólmsá og Rangár	Hekla, Fjallabak, Torfajökull	Háhiti, jökulár, gossprungur
Tungnaá	Að Vatnsfelli, Veiðivötn, Kaldakvísl, Hágöngur	Hraun, vikrar, lindasvæði, móbergsfjallgarðar
Þjórsá ofan Tungnaár, Þjórsárver, Kerlingarfjöll	Frá Sultartangalóni að Hofsjökli, Kerlingarfjöll	Votlendi, jökulár, auðn, gróðurvinjar, sífreri, jökulmótuð megineldstöð
Langjökull		
Hvítá í Árnessýslu	Kjalvegur, Hvítárvatn, Jökulkrókar,Gullfoss	Jökulkrýndar megineldstöðvar, gróin heiðalönd
Þingvallavatn	Langjökull, Skjaldbreiður	Hraun, jökull, grunnvatn, hraunagróður
Hvítá í Borgarfirði	Holtavörðuheiði, Tvídægra, Arnarvatnsheiði, Eiríksjökull og Ok	Gróin og vötnum stráð heiðalönd, jöklar og hraun

Hér er hálendinu skipt upp í fimm meginsvæði og 15 undirsvæði, eftir náttúrufari og landslagi. Á grundvelli þessa yfirlits má einnig líta til svæðanna með hliðsjón af mannvirkjum og mati á því hve viðkvæm svæðin eru fyrir raski. Mörg svæði eru margbreytileg þannig að áhrif mannvirkja eru mismunandi eftir stöðum. Þannig sýnir yfirlitið að áhrif geta verið frá því að vera lítil og upp í það að vera afar mikil.

Svæði	Helstu verðmæti	Mannvirki	Viðkvæmni svæða
Norð-Vestur-heiðar			
Blanda	Hveravellir, votlendistungur	Blönduvirkjun, uppbyggður vegur	Nokkur
Ofan Eyjafjarðar og Skagafjarðar	Flár, t.d. Orravatnsrústir		Lítil - mikil
Ódáðahraun			
Skjálfandafljót	Gróðurvinjar		Nokkur - mikil
Jökulsá á Fjöllum	Eldfjallalandslag, Jökulsá		Nokkur - mikil
Austurlandsheiðar			
Þistilfjörður-Vopnafjörður-Heiðar	Norðlægur heiðagróður	Smalavegir og skálar	Lítil
Jökulsá á Dal og Fljótsdal	Heiðagróður, jökulmenjar	Stíflur, uppistöðulón og uppbyggðir vegir	Lítil – mikil
Lóns- og Hornafjarðaröræfi	Landslag,		Nokkur
Syðra gosbelti			
Hverfisfljót og Djúpá	Jökulár, landslag, víðerni		Mikil
Skaftá	Lakagígar - Eldhraun, Skaftá, Eldgjá, Langisjór		Mikil
Markarfljót, Hólmsá og Rangár	Landslag,		Nokkur – mikil
Tungnaá	Veiðivötn, Heljargjá	Stíflur, virkjanir, uppistöðulón og uppbyggðir vegir	Lítil – mikil
Þjórsá ofan Tungnaár, Þjórsárver	Þjórsárver, Þjórsá		Mikil
Langjökull			
Hvítá í Árnessýslu	Hvítárnes,	(Uppbyggðir vegir)	Lítil – mikil
Þingvallavatn	Þingvallavatn, vatnasviðið		Nokkur
Hvítá í Borgarfirði	Hraunfossar, Geitland, hellar		Lítil – mikil

Yfirlitið sýnir að á þremur til fjórum svæðum eru umtalsverð mannvirki. Í umhverfi Blöndu, á Fljótsdalssvæðinu, við Jökulsá á Dal, og á Tungnaársvæðinu eru stíflur, lón og uppbyggðir vegir og á svæði Hvítár í Árnessýslu eru uppbyggðir vegir. Flest framangreind svæði bera því mjög lítil merki mannvirkja, ef undan eru skildir slóðar og fjallaskálar, og geta að verulegu leyti talist óbyggð víðerni, sbr. skilgreiningu hér á eftir. Á heildina litið má segja að hálendinu hafi ekki enn verið raskað mjög mikið með gerð mannvirkja.



Á þessu korti sést hvernig hálendinu er skipt niður í svæði.

Óbyggð víðerni

Hugtakið „ósnortin víðerni“[4] er ekki gagnlegt til að greina verðmæt svæði á hálendinu. Sagan segir okkur að gróðurfar á hálendinu er ekki „ósnortið“ af mannlegum athöfnum. Í þessari samantekt er stuðst við hugtakið „óbyggð víðerni“ sem vísar til þess að viðkomandi staður beri ekki ummerki umsvifa mannsins s.s. byggingar, háspennulínur, uppistöðulón og áberandi eða uppbyggða vegi.

Stærð svæðis hefur mikil áhrif á verðmæti þess sem víðerni. Því stærra sem víðernið er því verðmætara er það. Í hagfræði er hugtakið samlegðaráhrif notað til að lýsa þessu. Tveir hlutar eru almennt verðmætari sem ein heild en summan af verðmætum hvors hluta fyrir sig. Á sama hátt geta verðmæti víðernis minnkað margfalt meira en sem nemur því landi sem fer undir mannvirki. Yfir heildina litið eru verðmæti hálendisins sem víðerni falin í því hve stóran hluta þeirra má skilgreina sem óbyggð víðerni. Í hvert sinn sem þessi víðerni eru skert með mannvirkjum þá rýrnar verðmæti hálendisins sem heildar, meira en sem nemur því svæði sem fer undir mannvirki.

Horft niður í Grettisvík í Arnarvatni stóra

[4] „Ósnortin víðerni” er skilgreint í náttúruverndarlögum sem „landsvæði sem er a.m.k. 25 km^2 að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum (lög um náttúruvernd nr 44/1999, 1.kafli 3.gr.5)

Vegir, slóðar og áhrif þeirra

Vegir opna aðgang að hálendinu. Þeir þjóna ólíkum hópum og ólíkum þörfum. Flokka má vegi í eftirfarandi megingerðir:

- Uppbyggðir vegir með klæðningu
- Uppbyggðir vegir
- Ruddir slóðar
- Troðnir slóðar
- Torfærir slóðar

Vegir þessir og slóðar geta valdið skemmdum á undirlagi (spillt jarðvegi), haft sjónræn áhrif á landslag og breytt upplifun ferðamanna (sjónrænt, hávaði, mengun, ryk, nálægð).

Ruddir, troðnir og torfærir slóðar valda ekki alltaf umtalsverðum breytingum á umhverfinu hvort sem litið er til gróðurs eða landslags. Þeir geta þó valdið neikvæðri sjónrænni upplifun og hleypt af stað stigmagnandi jarðvegs- og gróðureyðingu.

Öðru máli gegnir um uppbyggða vegi. Þeir eru áberandi í landinu, kalla á meiri og hraðari umferð og valda meiri hljóðmengun en ruddir slóðir. Uppbyggðir vegir spilla upplifun og landslagi en þurfa ekki, ef rétt er að verki staðið, að spilla vatnafari, gróðri og dýralífi. Klæðning á uppbyggðum vegum dregur úr rykmengun, en eykur væntanlega umferð, umferðarhraða og hávaðamengun.

Yfirlit um áhrif vegagerðar á helstu verðmæti á hálendinu

	Áhrif	
Víðerni	Mjög mikil	Mjög mikil áhrif. Aðeins fáfarnir og óruddir slóðar samrýmast vel verndun lands sem víðernis. Hávaði truflar friðsæld og einveru.
Landslag	Breytileg, en oft mikil	Mikil áhrif á hásléttunni þar sem beinar línur skera sig úr og sjást langt að. Mikil áhrif á grónu landi. Litafar og áferð yfirborðs breytist. Beinar línur skera sig frá náttúrulegum formum og mynstrum.
Gróin svæði	Breytileg en oft mikil	Bein áhrif geta verið mikil. Keðjuverkandi áhrif á gróður- og jarðvegseyðingu möguleg. Votlend, mosarík svæði og snjódældagróður eru sérlega viðkvæm.
Fugla	Breytileg en líklega oft lítil	Staðbundin áhrif. Áhrif hávaða yfir stærra svæði hafa ekki verið könnuð.
Vatnafar	Staðbundin	Vatnsfarvegir raskast. Sjónræn áhrif.
Jarðminjar	Staðbundin	Fyrst og fremst sjónræn, en einnig rask á minjunum sjálfum (ruðningar, efnistaka)

Af framangreindri töflu má greina eftirfarandi meginþætti:

- Sjónræn áhrif þegar litarfar og áferð yfirborðs breytist, vegur sker landslagsheildina og umferð bíla setur mark sitt á ásýnd svæðisins.
- Tilfinningaleg áhrif þar sem einvera og friðsæld eru trufluð vegna þess að ökutæki sjást eða vegna hávaða frá þeim.
- Bein áhrif á gróður eða að hjáleið myndast þar sem slóðir eru erfiðar yfirferðar; jarðvegur rennur úr slóðanum og skurðir myndast í hjólförum, gróður- og jarðvegseyðing hefst.
- Vatnsfarvegir raskast.
- Dýralíf raskast.

Hungurfit á Laufaleitum

Áhrif slóða á landslag eru breytileg eftir yfirborði og halla lands. Á grófum hraunum og á grófum melum eru slóðar oft lítt sýnilegir, en mjög sýnilegir á grónum svæðum, mosa, deiglendi, sandmelum og í lausu seti, t.d. vikrum. Á flatlendi getur verið erfitt að greina slóða en í halla, sérstaklega á grónum svæðum, verða slóðarnir mjög sýnilegir. Rétt staðsetning slóða með hliðsjón af yfirborði getur því skipt miklu máli.

Slóðar sem fara um hraun og grófa mela spilla ekki óbyggðum víðernum sem slíkir en á grónum svæðum og lausum setlögum myndast oft djúpar rásir í slóðum og þær valda oft stigvaxandi gróður- og jarðvegseyðingu. Slíkir slóðar spilla óbyggðum víðernum.

Þegar vegur eða slóði er lagður á tilteknu svæði þá kallar hann oft á tíðum á frekari vegalagningu og þéttingu veganets. Nýlegt dæmi um þetta er vegur frá Kárahnjúkavegi að aðgöngum tvö. Sá átti að vera tímabundinn og fjarlægjast að framkvæmdum loknum. Nú virðist þessi vegur eiga að verða uppistaða í tengivegi í Hrafnkelsdal og kallar því á frekari vegagerð. Annað dæmi þessu tengt eru hugmyndir um nýjan og fljótfarinn veg á milli Kárahnjúka og Öskju. Sá vegur myndi m.a. kalla á aðra brú yfir Kreppu.

Opnun vega snemma sumars getur haft afleiðingar fyrir fuglalíf sem er sérstaklega viðkvæmt á varptímanum. Gróður er einnig sérlega viðkvæmur á þessum tíma. Almennt má segja að lífríkið þurfi „frið“ á vorin. Vegagerðin hefur ekki lögformlega heimild til að loka vegum og slóðum inn á svæði sem eru sérstaklega viðkvæm á vorin jafnvel þó fyrirliggjandi séu óyggjandi upplýsingar um að það sé viðkvæmt og þoli litla sem enga umferð.

Munur á áhrifum troðinna slóða, ruddra slóða og uppbyggðra vega

	Troðnir slóðar	Ruddir slóðar	Uppbyggðir vegir (bundið slitlag)
Umferð	Lítil	Lítil - mikil	Mikil
Akstur utan vega, hjáspor	Mest hætta	Nokkur hætta	Minnst hætta
Óbein áhrif (afrennsli vatns og gróður)	Minnst	Meiri	Langmest
Rykmengun	Oftast lítil	Getur verið mikil	Lítil (með slitlagi)
Hávaði	Minnstur	Meiri	Langmestur
Aðlögun að landslagi	Mest	Minni	Minnst
Áhrif á landslag	Minnst	Meiri	Langmest

Umhverfisáhrif uppbyggðra vega eru mun fyrirsjáanlegri en slóða. Uppbyggðir vegir auka umferð og umferðarhávaða og hafa mikil áhrif á landslag og upplifun. Áhrif slóða geta verið lítil sem engin, en við tilteknar aðstæður geta slóðar haft afar neikvæð áhrif. Ruðningur á slóðum á hálendinu veldur því að vegrásin verður sífellt dýpri og í halla verður hún virkur vatnsfarvegur. Því ætti alfarið að hætta ruðningi/heflun á slóðum. Í þess stað á að mylja niður efni á staðnum og lyfta veginum örlítið upp eins víða hefur verið gert með línuvegi.

II Vegtæknileg atriði[5]

„Ferðin sjálf eftir „ófullkomnum“ vegi eða slóða sem fylgir landinu um óbrúaða læki og jafnvel ár er upplifun sem ekki ætti að spilla með uppbyggðum vegum nema nauðsyn beri til.[6]“

Flokkun vega

Almennt er rétt að skipta vegum í tvo hópa, þ.e. almenna vegi og ferðamannavegi. Markmið með almennum vegum er að gera vegfarendum og mögulegt að komast fljótt og örugglega á milli áfangastaða. Ferðamannavegir þjóna hinsvegar þeim tilgangi að gera ferðafólki mögulegt að fara um áhugaverð svæði á vegum sem lagðir eru í sátt við náttúruna og á þeim hæga hraða sem þeir kjósa. Þessir vegir geta verið vegir eins og vegurinn í gegnum þjóðgarðinn á Þingvöllum, frá Þjónustumiðstöðinni að veginum um Lyngdalsheiði, eða eins og vegurinn vestan við Þorbjörn á Reykjanesskaga. Undir ferðamannavegi myndu líka falla hinar ýmsu slóðar sem ferðafólk notast við fyrst og fremst við í þeim tilgangi að ferðast um og njóta náttúrunnar. Flestir vegir á hálendinu eru ferðamannavegir í dag þótt vissulega séu þeir margir tilkomnir vegna ferðalaga milli landshluta á öldum áður.

Vegagerðin flokkar eingöngu þá hálendisvegi sem skilgreindir hafa verið sem landsvegir. Þeir eru flokkaðir í þrjá flokka: F1, F2 og F3[7]. Hér á eftir fer þessi skilgreining, með innfærðum viðbótum hópsins.

F1 er vegur eða slóði sem með sérstakri gát er fær öllum bílum að sumarlagi. Um er að ræða slóða, oft lægri en landið til beggja hliða. Breidd um 4 m. Stórir lækir og ár eru brúaðar. Vegir þessir eru oft lokaðir (á veturna) mánuðum saman vegna snjóa og vegna aurbleytu („á þáatíð” er það kallað af Vegagerðinni).

F2 er vegaslóði sem aðeins er fær fjórhjóladrifnum bílum, mjög öflugum fólksbílum og jepplingum. Einungis slóð, oftar en ekki lægri en landið til beggja hliða. Breidd um 4 m. Stórir lækir og ár eru brúaðar. Vegir þessir eru oft lokaðir (á veturna) mánuðum saman vegna snjóa og vegna aurbleytu.

F3 er leið sem einungis fær stórum og vel búnum fjórhjóladrifnum bílum, ofurjeppum. Slóð, oftar en ekki lægri en landið til beggja hliða, geta verið ójafnar,

---

[5] Um þennan þátt fjölluðu sérstaklega þeir Þorleifur Þór Jónsson, Runólfur Ólafsson, Birgir Jónsson, Skúli H. Skúlason og Snorri Sigurjónsson.

[6] Skráð athugasemd á einum fundi Hálendisvegahópsins.

[7] Flokkun Vegagerðarinnar er sem hér segir:
F1 leiðir eru seinfær vegur, fær almennri umferð að sumarlagi. Um er að ræða slóða, oft lægri en landið til beggja hliða. Breidd um 4 m. Stórir lækir og ár eru brúaðar. Vegir þessir eru oft lokaðir á veturna vegna snjóa og vegna aurbleytu á þáatíð.
F2 leiðir eru lagfærðir vegir, fær fjórhjóladrifnum bílum, mjög öflugum fólksbílum og jepplingum. Einungis slóð, oftar en ekki lægri en landið til beggja hliða. Breidd um 4 m. Stórir lækir og ár eru brúaðar. Vegir þessir eru oft lokaðir á veturna vegna snjóa og vegna aurbleytu á þáatíð.
F3 leiðir eru torfær vegur, einungis fær stórum og vel búnum fjórhjóladrifnum bílum, ofurjeppum. Slóð, oftar en ekki lægri en landið til beggja hliða, geta verið ójafnar, grýttar með bleytuíhlaupum. Breidd um 4 m. Oft lokaðir á veturna vegna snjóa og vegna aurbleytu á þáatíð.

grýttar með bleytuíhlaupum. Breidd um 4 m. Oft lokaðir (á veturna) vegna snjóa og vegna aurbleytu. Leiðir merktar F3 eru oftar en ekki með óbrúuðum vatnsföllum.

Ef um er að ræða hættuleg vöð eða vað á F3-leiðum skal varað við þeim þar sem farið er inn á leiðina og aftur með sérstakri merkingu við vöðin sjálf.

Framangreind flokkun þarf að ná til allra vega og slóða sem gætu fallið undir skilgreingarnar um F-vegi og enga vegslóða ætti að undanskilja sem á annað borð má nota. Samræma þarf allar merkingar (vegvísa og viðvaranir) fyrir alla hálendisvegi. Hið sama ætti að gilda um aðrar torleiðir, þótt á láglendi sé.

Samkvæmt vinnureglum Vegagerðarinnar um vegvísa (handbók um umferðarmerki), sett samkv. reglugerð. nr. 289/1995, er gert ráð fyrir sérstökum vegvísum við vegi og slóða sem ekki eru í umsjón Vegagerðarinnar. Þessir vegvísar eru í sérstökum lit, án vegnúmers og án F merkingar. Til að tryggja yfirsýn og skýrleika er rétt að þessi merki verði líka með F númeri þannig að ferðamenn sjái hvernig veg eða vegslóða er um að ræða.

Til að tryggja örugga og samræmda framkvæmd þyrfti að fela einum aðila, t.d. Vegagerðinni, allar merkingar óháð því hver „veghaldari“ er.

Vegslóðum sem einhvern tíma af einhverjum ástæðum hafa myndast og ekki hefur fengist heimild fyrir og engin sjáanleg þörf er fyrir ætti að loka. Ef haldbær rök verða færð fyrir að opna aftur slíka vegi, þá þarf að flokka og merkja þá með sama hætti og aðra F-vegi.

Uppbyggðir fjallvegir virðast ekki falla undir framangreindar skilgreiningar Vegagerðarinnar. Þeir ættu þó að vera það, nema að með veginum sé haft, eftir atvikum, daglegt eftirlit og skipulagðir sjómokstursdagar.

Önnur viðmið til að flokka vegi

Við flokkun vega þarf að líta til opnunartíma og fyrir hvaða ökutæki veginum er haldið færum eða hvort reglulegt eftirlit er haft með ástandi vegarins.

Greina má vegi í nokkra flokka hvað varðar opnunartíma:

- Vegi sem opnir eru allt árið
- Vegi sem opnir eru á sumrin (júní/júlí-sept)
- Vegir sem opnir eru síðsumars (ágúst-sept.)

Hvað varðar ökutæki má flokka vegi eftir því hvort þeir eru færir fyrir:

- Alla bíla.
- Fjórhjóladrifna bíla
- Sérútbúna bíla

Tryggja þarf með einhverjum hætti að allir útlendingar sem koma hingað með bíla eða taka bíla á leigu og ferðast um landið á eigin vegum fái réttar upplýsingar með tilheyrandi viðvörunum um F-vegi með tilvísun í nýjustu upplýsingar um færð og veður.

Uppbyggðir vegir

Uppbyggðir hálendisvegir með slitlagi eru:
- Frá Búrfelli að Vatnsfelli
- Af Fljótsdalsheiði að Kárahnjúkum.
- Frá Gullfossi að Sandá

Uppbyggðir malarvegir á hálendinu eru:
- Frá Vatnsfelli að Þjórsárstíflu (Kvíslaveituvegur)
- Frá Blönduvirkjun að Seyðisá
- Um Bláskógaheiði inn að Tröllhálsi [8]
- Frá Kárahnjúkavegi yfir á Hraun

Í samgönguáætlun er gert ráð fyrir fjórum megin hálendisvegum (landsvegum):
- Þingvellir – Kaldidalur – Húsafell
- Kjalvegur (sem ekki lengur er skráður sem F1 vegur, en ætti að vera það).
- Sprengisandsleið
- Landmannaleið (Fjallabaksleið nyrðri)

Kaldidalur, Kjalvegur, Sprengisandur og Landmannaleið eru allir yfir 650 metra yfir sjávarmáli. Samkvæmt samgönguáætlun er áformað að bæta framangreinda vegi, en þó er ekki áformað að leggja á þá bundið slitlag.

Ekki er knýjandi þörf fyrir uppbyggingu þessara framangreindu vega og alls engin ástæða til að gera þá að heilsársvegum. Slík áform eru í ekki í samræmi við knýjandi þörf um betri samgöngur í byggð og geta stefnt umferðaröryggi í hættu. Reynslan sýnir að í vetrarferðum á hálendinu eru það uppbyggðir vegir sem skapa hvað mesta hættu vegna hálku og vinda. Þá ganga áform um uppbyggða vegi þvert á vaxandi stuðningi við verndun óspilltra svæða á hálendinu. Uppbyggðir vegir yrðu til skaða fyrir ferðaþjónustuna í landinu og fyrir aðra þá sem njóta þess að fara um þessi svæði á eigin vegum til að njóta náttúrunnar. En þetta breytir því ekki að framangreindum vegum þarf að halda við og bæta eftir atvikum. Nauðsynlegt getur verið að bæta aðgengi til áhugaverðra staða með jarðvegsskiptum og koma fyrir ræsum í vegslóðum þar sem svo háttar til að úrrennsli er sérstakt vandamál og á stöðum þar sem aur- og sandbleyta er viðvarandi allt sumarið og jafnvel fram á haust. Við þannig staði myndast oft hjáleiðir sem spilla ásýnd og skemma gróður.

Uppbygging megin hálendisvega (sjá hér að framan) kallar á verulega aukinn hraða og hávaðamengun og yrði dýru verði keypt, að ógleymdum óæskilegum áhrifum þeirra á umhverfi og víðerni.

[8] Vegur um Bláskógaheiði er skilgreindur sem tengivegur (Uxahryggjavegur, sjá. s. 17), enda undir 400 m y.s. (eins og t.d. Hellisheiði). Uppbyggði vegurinn er einungis á þeim kafla en ekki á hinum eiginlega Kaldadalsvegi, sem byrjar í Brunnum á Bláskógaheiði.

Á Arnarvatnsheiði

Nokkrar ábendingar

- Flokkun vega þarf ætíð að miðast við lélegasta kafla vegarins. Ef greiðfært er fyrir alla bíla að ákveðnum stað á F-svæði, t.d. að virkjunarmannvirki, þá þarf að koma fyrir sérstökum merkingum um torleiði við alla hliðarvegi.
- Margir línuvegir eru lagðir þannig að þeir falla vel inn í landið.
- Hraðamörk á F- vegum eiga að vera sveigjanleg – og aldrei meira en 60 km/klst.
- Merkingum hálendisvega er afar ábótavant og merkingar sem eru til staðar nú geta verið villandi. Mikilvægt er að ávallt séu til greinagóð vegakort með stöðluðum merkingum og upplýsingum um alla vegi og vegslóða á landinu.
- Hálendisveður, ekki síst vetrarveður, geta máð eða eytt vegamerkingum, jafnvel úr málmi
- Klúbburinn 4x4 hefur verið að hnitsetja leiðir í samstarfi við Landmælingar. Um þetta starf þyrfti að nást samstarf við Vegagerðina og kortagerðafyrirtæki.
- Ógreinilega slóða ber að stika til að koma í veg fyrir villuakstur og utanvega-akstur.
- Opnunartíma smalaslóða og veiðislóða á hreindýraslóðum ber að takmarka við tiltekinn árstíma og tiltekna umferð.
- Athuga hvort hægt sé að nýta gagnagrunn Loftmynda ehf til að hnitsetja vegi og vegslóða, og til kortagerðar.

Aðgengi og náttúruvernd

Bætt aðgengi getur dregið úr landsspjöllum ef það leiðir til þess að dregur úr hjáleiðum og vatnsrofi. En aukið aðgengi ferðamanna fjölgar gestum og eykur þannig álag á viðkvæma staði. Því verður að meta forsendur þess að auka aðgengi út frá þolmörkum viðkomandi staða. Slæmt aðgengi getur verið nauðsynleg/virk náttúruvernd, einkum vegna viðkvæms gróðurs í mikilli hæð. Lokun vega og slóða á

meðan klaki er að fara úr jörðu er einnig nauðsynleg til að koma í veg fyrir skemmdir á vegum/slóðum. Af ofangreindum ástæðum er sérstök ástæða til að vara við að uppbygging vega inn á hálendið eykur hættu á óæskilegri umferð frá þeim, inn á viðkvæm svæði.

Varanlegt slitlag

Ferðamannavegir með bundnu slitlagi (malbik eða olíumöl), lagðir eftir landslaginu eru ásættanlegir og jafnvel æskilegir þar sem umferð er mikil. Bundið slitlag dregur úr rykmengun og hættu á niðurgreftri vegar og/eða hjáleið. Með því að harpa efnið í vegunum má hugsanlega fá efni í klæðningu á staðnum.

Aðgengi að jöklum

Bæta þarf aðgengi ferðamanna að jöklum á tilgreindum stöðum (að Brúarjökli norðan Vatnajökuls, Jökulheimum að vestan eins og fram kemur í skýrslu um Vatnajökuls-þjóðgarð og Langjökul). Þó þarf að fara varlega í þessar framkvæmdir og miða uppbyggingu ferðamannavega við það minnsta sem hægt er að komast af með.

Flokkun vega - yfirlit

Æskilegt er að flokkun Vegagerðarinnar á öllum vegum á hálendinu verði grunnur að samræmdu flokkunarkerfi þeirra með eftirfarandi viðbótum:

Flokkur	Aðgengi	Opnunartími	Ath.
Uppbyggðir með slitlagi, allar ár brúaðar	Öll ökutæki	Allt árið (en samt ekki - sjá ath.)	Dugir ekki eitt og sér til að gera vegi færa allt árið. Vetrarveður og löng "þáa"-tímabil sjá til þess.
Uppbyggðir án slitlags, allar ár brúaðar	Öll ökutæki	Sumar - haust	Bundið slitlag er æskilegt
F1: Vegur eða lagfærður slóði, vatnsmeiri ár brúaðar	Öll ökutæki með gát	Sumar - haust	Bundið slitlag æskilegt, lagfæra þarf djúp hjólför
F2: vegslóði, stórar ár brúaðar	Sérútbúnir bílar	Sumar - haust	Merkja vel við upphaf leiðar. Lagfæra þar sem hætta er á gróðurskemmdum og hjáleiðum
F3: skilgreind leið, engar ár brúaðar	Sérútbúnir bílar	Sumar - haust	Merkja vel við upphaf leiðar
Skilgreindar leiðir á snjó og jöklum	Sérútbúnir bílar	nóvember-apríl /allt árið á jöklum þar sem aðkoma er möguleg	Tryggja aðgangsleiðir að jöklum opnist fyrr
Smalavegir	Bændur og búalið		Lokaðir öðrum
Veiðislóðar	Hreindýraveiðimenn		Lokaðir öðrum

III Áætlanir og stefnumörkun[9]

Hlutverk vega á hálendinu

Markmiðum með vegakerfi á hálendinu má skipta upp í eftirfarandi þætti:

Vegir fyrir ferðamenn

Ferðamenn á hálendi Íslands hafa ólíkar væntingar og viðbúnað.

Einn hópur sækist eftir friðsæld og vill ferðast gangandi. Slíkir ferðamenn sækjast fyrst og fremst eftir vegum sem flytja þá á jaðar áhugaverðustu hálendissvæðanna en óska ekki eftir vegum sem liggja inn á svæðin.

Annar hópur hópur ferðamann er á vel búnum jeppum og sækist eftir fáförnum slóðum inn á svæði sem búa yfir dulúð og náttúrufegurð.

Þá er hópur ferðamanna sem vill heimsækja tiltekna afmarkaða hálendisstaði þar sem þjónustustig er nokkuð hátt og vill helst komast þangað með auðveldum hætti í dagsferð, jafnvel á fólksbíl. Framangreindir þrír hópar gera afar ólíkar kröfur til vega.

Vegir vegna framkvæmda/aðgerða á hálendinu

Vegir sem þjóna sértækum verkefnum á hálendinu s.s. virkjunum, rannsóknum, búfjársmölum og veiðum.

Virkjanavegir eru almennt uppbyggðir og í seinni tíð með bundnu slitlagi, sbr. vegurinn að Vatnsfelli og nýr vegur að Kárahnjúkum.

Slóðar vegna búfjársmölunar geta verið afar lélegir og illir yfirferðar.

Slóðar vegna veiða eru einkum vegna hreindýraveiða norðan Vatnajökuls.

Vegir á milli landshluta

Í tímans rás hafa komið fram ótal hugmyndir um vegi á hálendinu á milli landshluta í þeim tilgangi að stytta vegalengdir á milli tilgreindra byggðalaga. Þessir vegir yrðu ætlaðir meðal annars fyrir vöruflutninga milli landshluta og eru hugsaðir sem viðbót við þjóðvegakerfi landsins sem að mestu fylgir strandlengjunni. Rætt hefur verið um þessa vegi sem heilsársvegi, án þess að litið sé af skynsemi til landhæðar þeirra, vetrarveðra þar og langra þáatímabila, auk stóraukinnar hættu fyrir ferðalanga vegna vegalengda í óbyggðum milli mannabústaða. Þar að auki valda þeir umfangsmiklum spjöllum á umhverfi og víðernum. Nýlegar hugmyndir um heilsársveg yfir Kjöl falla undir þennan flokk.

Áætlanir stjórnvalda

Fjölmargar áætlanir stjórnvalda um landnýtingu ná til hálendisins:

Í Skipulagi Miðhálendis Íslands til 2015 segir:

„Stefnt er að því að halda vegaframkvæmdum á hálendinu í lágmarki og að möskvar vegakerfisins séu sem stærstir. Uppbygging vegakerfis taki fyrst og fremst mið af

[9] Um þetta efni fjölluðu sérstaklega þau Birgir, Skúli, Anna Dóra, Þórður og Hjörleifur.

sumarumferð. Brýnustu vegaframkvæmdir eru stofnvegir sem liggja þvert yfir hálendið á milli byggðarlaga. Þessi vegir liggja í námunda við helstu ferðamannastaði hálendisins og þjóna um leið þörfum raforkuvinnslunnar."

Í svæðisskipulagi miðhálendisins er vegum skipt upp í eftirfarandi flokka:

Stofn- og tengivegir sem eru hluti af þjóðvegakerfi láglendisins. Í flokki stofnvega er vegurinn um Holtavörðuheiði, Möðrudalsöræfi og Háreksstaðavegur. Í flokki tengivega eru Uxahryggjavegur og Axarvegur.

Aðalfjallvegir sem eru uppbyggðir sumarvegir með brúuðum ám og færir öllum venjulegum fólksbílum. Dæmi: Kaldadalsvegur, Kjalvegur og Snæfellsleið.

Fjallvegir eru vegir innan héraða og eru að jafnaði ruddir eða ofaníbornir vegir og hættulegustu ár eru brúaðar. Þeir eru opnir skemur en aðalfjallvegir.

Einkavegir og aðrar ökuleiðir eru vegir að einstöku skálum og fjallaseljum sem og afréttar-, veiði- og línuvegir.

Í **ferðamálaáætlun** er ekki fjallað um vegagerð á hálendinu. Þetta kann að vera vegna þess að innan ferðamálageirans eru afar skiptar skoðanir um málið[10].

Í **byggðaáætlun** 2002-2005 segir þetta um vegagerð: „Til að treysta búsetu og efla atvinnulíf á landsbyggðinni er lögð áhersla á greiðar samgöngur. Tengja verður alla þéttbýliskjarna og fjölsótta ferðamannastaði megin samgöngukerfinu. Ýmsar mikilvægar samgöngubætur þola ekki 10-15 ára bið eftir að röðin komi að þeim á vegáætlun. Mörg dæmi eru um það í byggðasögu landsins að samgöngubætur hafi komið of seint og því í raun verið sóun á fjármunum. Mikil verðmæti eru fólgin í því að samgöngubætur séu gerðar í tíma og því geta þeir sem njóta þeirra greitt hóflegt gjald í formi vegtolla. Sem dæmi um göng þar sem vegtollar gætu staðið undir nokkrum hluta fjárfestingar má nefna jarðgöng undir Vaðlaheiði og Almannaskarð og ný göng milli Eskifjarðar og Neskaup staðar." Hér er ekkert er minnst á hlutverk hálendisvega í því að efla búsetu á landsbyggðinni. [11]

Samgönguáætlun tekur nú yfir flugmálaáætlun, hafnaáætlun, vegáætlun og langtímaáætlun í vegagerð. Samgönguáætlun er kynnt í tveimur áföngum. Annarsvegar til langs tíma og hins vegar til fjögurra ára. Í athugasemdum við þingsályktun um samgönguáætlun 2003-2014 (afgreidd á 128 löggjafarþingi)[12] er ekki að finna skýra framtíðarsýn á hálendisvegi. Í kafla um styttingu vega segir svo (bls. 26): „Að auki er hringvegurinn skoðaður í heild svo og hálendisvegur frá Reykjavík til Egilsstaða". Á bls. 30 segir „Landsvegirnir fjórir teljast í grunnnetinu. Mestur hluti þessara vega er óuppbyggður malarslóði. Samgönguáætlun miðar við að þeim verði komið í gott horf". Í yfirliti um fjármál er gert ráð fyrir um einum milljarði króna til framkvæmda á ferðamannavegum á hverju fjögurra ára tímabili.

[10] Sjá: http://www.samgonguradunevti.is/frettir/nr/700

[11] Sjá: http://byggdastofnun.is/ByggdathrounByggdaadgerdir/Byggdaaaetlun/VefutgafaByggdaaaetlunar/nr/18

[12] Sjá: http://www.samgonguradunevti.is/frettir/nr/245

Í samgönguáætlun er tilgreindir fjórir landvegir: Sprengisandsleið (F26), Kjalvegur (F35), Fjallabaksleið nyrðri (F208) og Kaldadalsvegur (F550) [13].

Í samgönguáætlun fyrir árin 2003-2006 eru tilgreindar tilteknar framkvæmdir við svokallaðar ferðmannaleiðir. Á málstofu Landverndar 15. mars 2006 kom fram sú skoðun að ákvarðanir um vegabætur á hálendinu væru tilviljunarkenndar.[14]

Fram til þess hefur Vegagerðin[15] skilgreint 505 km vegi á hálendinu sem „landsvegi". Stefnt er að því að koma þessum vegum í gott horf. Öðrum vegum á hálendinu hyggst Vegagerðin ekki breyta, en lætur nægja að hefla nokkurn hluta þeirra árlega. Uppbyggður vegur með slitlagi á hálendinu kostar um 40 m. kr./km. [16]

Í tillögu Umhverfisstofnunar að **náttúrverndaráætlun 2004-2008** segir m.a.: „Nýir vegir opna áður einangruð hálendissvæði fyrir almenningi sem leiðir til aukinnar náttúruvitundar og þekkingar fólks á eigin landi. Aukin umferð farartækja og fólks um hálendið getur á sama tíma leitt til meira álags á náttúruna, skemmda á gróðri og truflunar á dýralífi. Þessa andstæðu póla þarf að vega og meta áður en ákvörðun er tekin um bættar vegasamgöngur inn á viðkvæm svæði. [heimild: Náttúruverndaráætlun 2004-2008, aðferðafræði, tillögur Umhverfisstofnunar um friðlýsingar, 2003, bls 63]. Þegar fjallað er um ógnanir við stök svæði sem tilgreind eru í áætluninni kemur vegagerð oft upp sem eitt af þeim atriðum sem ógnar svæðinu.

Í **landgræðsluáætlun**[17] er ekki fjallað um vegagerð, en nokkur uppgræðslusvæði ná inn á hálendið.

Í niðurstöðum **1. áfanga rammaáætlunar** (Verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, nóvember 2003) er fjallað um margar virkjunarhugmyndir á hálendi Íslands. Dæmi um slíkar virkjanir er Fljótshnúksvirkjun, jarðvarmavirkjanir á Torfajökulssvæði, Skaftárveita og Skatastaðavirkjun. Gangi hugmyndir um virkjanir á hálendinu eftir munu þær kalla bæði á uppbyggða vegi og línur. Orkuveita Reykjavíkur hefur sótt um rannsóknarleyfi í Kerlingafjöllum. Um Kerlingarfjöll var ekki fjallað í fyrsta áfanga rammaáætlunar en áformað er að gera það í öðrum áfanga hennar. Annar áfangi rammaáætlunar er óunnin og niðurstaðna fyrst að vænta árið 2009.

Í skýrslu nefndar um **stofnun Þjóðgarðs eða verndarsvæðis norðan Vatnajökuls**[18] er sérstaklega fjallað um vegabætur (bls. 40). Þar segir m.a. að æskilegt væri að byggja heilsársveg á tveimur stöðum þar sem hægt yrði að komast inn á jökul. Um er

---

[13] (sjá: http://www.althingi.is/altext/128/s/1326.html)
[14] Ábending frá Árna Bragsyni forstöðumanni náttúruverndarsviðs Umhverfisstofnunar.
[15] Magnús Guðmundsson forstjóri Landmælinga upplýsti á málstofu Landverndar 15. mars 2006 að í allt væru um 13.000 km vega í umsjá Vegagerðarinnar og annað eins til viðbótar í umsjá annara aðila eða „munaðarlausir" vegir.
[16] Skv. Upplýsingum Eymunds Runólfssonar, forstöðumanns áætlana- og umhverfisdeildar Vegagerðarinnar á málstofu Landverndar 15. mars 2006.

[17] Sjá: http://www.land.is/landbunadur/wglgr.nsf/Attachment/LGRAETLUN2003_2014_Samth/$file/LGRAETLUN2003_2014_Samth.pdf

[18] Þjóðgarður norðan Vatnajökuls, umhverfisráðuneytið, maí 2004.

að ræða tengingu frá núverandi uppbyggðum Kárahnjúkavegi um Snæfellsleið að Brúarjökli og frá Hrauneyjum í Jökulheima. Þá er talað um hugsanlega brú yfir Kreppu og tengingu yfir á Kárahnjúkaveg.

Framgreint yfirlit bendir til þess að heilstæð sýn eða stefna um vegagerð á hálendi Íslands sé ekki fyrir hendi. Það virðist því skorta heildstætt skipulag, svokallað landsskipulag, þar sem reynt er að samræma sjónarmið sem fram koma í ólíkum málaflokkum.

Þolmörk staða og vegir

Rannóknir benda til þess að á tilgreindum stöðum á hálendinu sé þolmörkum náð hvað varðar ágengi og gestafjölda og að frekari umferð geti skaðað þá[19].

Með sífellt stærri og öflugri jeppaflota dregur úr því að slæmir vegir geti haldið fólki frá þeim stöðum á hálendinu sem þola illa mikla umferð. Ekki má reikna með að vegir takmarki fjölda í framtíðinni í sama mæli og þeir hafa gert fram til þessa.

Skýrari reglur, upplýsingamiðlun, betri aðstaða og eftirlit eru eina leiðin til að hindra spjöll á hálendinu vegna umferðar ferðamanna.

Frá jaðrinum til hálendisins

Víða má finna staði á hálendinu sem liggja það vel við samgöngum að þeir eru sóttir af daggestum. Landmannalaugar, Askja/Herðubreiðarlindir, Hveravellir og Snæfell eru dæmi um slíka staði. Á slíkum stöðum má þjóna svokölluðum „þjónustuferðamönnum“ (sjá skilgreiningu hér að neðan) án mikillar uppbyggingar á vegum og mannvirkjum á hálendinu sjálfu.

Viðhorf ferðmanna/landsmanna

Ferðamenn eru sundurleitur hópur með ólíka lífssýn og væntingar og býr við ólíka aðstöðu og líkamlega getu. Fræðimenn telja að greina megi ferðamenn upp í fjóra flokka: mikla náttúrusinna, náttúrusinna, almenna ferðamenn og þjónustusinnaða ferðamenn (sjá t.d. Hendee o.fl. 1968, Stankey 1973, Wallsten 1988, Vistad 1995, Fredman og Emilin 2001, Anna Dóra Sæþórsdóttir 2005). Þjónustuferðamenn gera miklar kröfur til þjónustu og aðgengis, en náttúrusinnar sækjast eftir stöðum þar sem lítið sem ekkert er um vegi eða ökutæki.

Athuganir Önnu Dóru (2005) benda til þess að þjónustusinnar séu 39% gesta í Mývatnssveit og í þjóðgarðinum í Jökulsárgljúfrum, 34% í þjóðgarðinum í Skaftafelli og um fjórðungur gesta í Landmannalaugum (tafla x). Þeir eru hins vegar fámennir í friðlandi á Lónsöræfum (18%) og við Langasjó (6%) á meðan almennir ferðamenn eru um þriðjungur gesta. Miklir náttúrusinnar eru aftur á móti hlutfallslega flestir við Langasjó (24%) og í Lónsöræfum (15%). Náttúrusinnar eru einnig flestir á þessum tveimur stöðum eða ríflega þriðjungur gesta. Náttúrusinnar eru aftur á móti fáir á hinum fjórum athugunarsvæðunum, eru frá 9% í þjóðgarðinum í Jökulsárgljúfrum til 26% í Landmannalaugum og miklir náttúrusinnar finnast þar varla (Anna Dóra Sæþórsdóttir 2005).

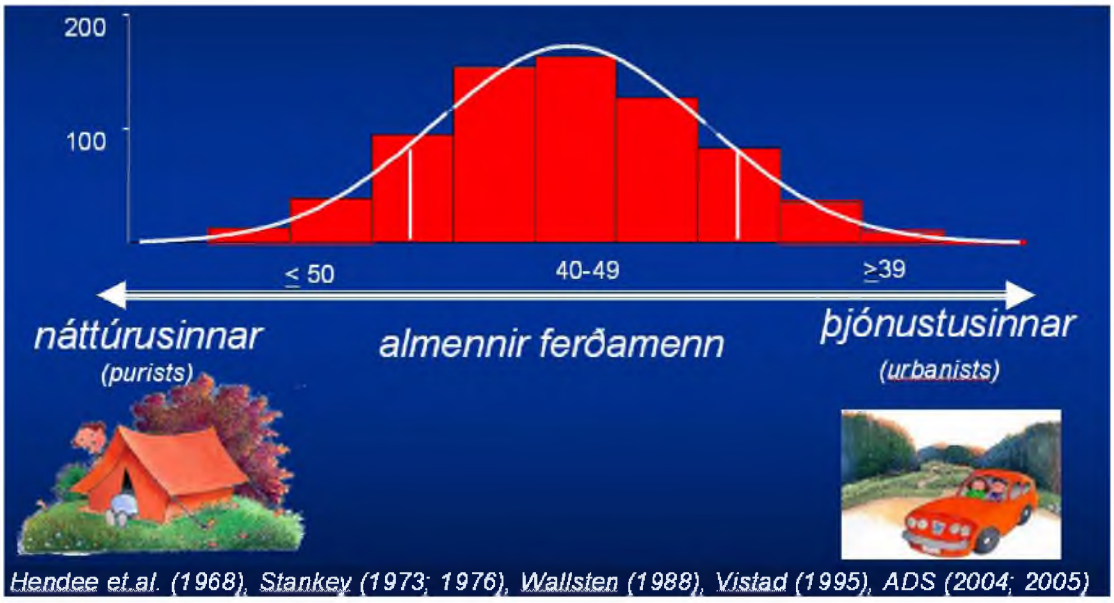
[19] Sjá: http://www.landvernd.is/myndir/HalendisvegirAnnaDora.pdf

Skipting ferðamanna í náttúrusinna, almenna ferðamenn og þjónustusinna eftir ferðamannastöðum.

	Miklir náttúrusinnar	*Náttúrusinnar*	*Almennir ferðamenn*	*Þjónustu-sinnar*
	%	*%*	*%*	*%*
Langisjór	24	35	35	6
Lónsöræfi	15	40	27	18
Landmannalaugar	3	26	47	24
Skaftafell	1	18	47	34
Mývatnssveit	0	11	50	39
Jökulsárgljúfur	1	9	50	39
Allir staðir	2	15	48	35

Þessar niðurstöður undirstrika að ferðamenn í Lónsöræfum og á gönguleiðinni Langisjór–Hólaskjól eru í grundvallaratriðum andvígari uppbyggingu og þjónustu, viðkvæmari fyrir umhverfisröskun og vilja hafa færri ferðamenn í kringum sig en ferðamenn í þjóðgörðunum og í Mývatnssveit. Skoðanir ferðamanna í Landmanna-laugum eru ekki eins afgerandi.

Helsta skýring á mismunandi samsetningu gesta er mismunandi aðgengi stöðunum, þar sem Lónsöræfi, Sveinstindur og Landmannalaugar eru inni á hálendinu, á meðan þjóðvegur liggur í gegnum Mývatnssveitina og að þjóðgörðunum tveimur. Önnur mikilvæg skýring liggur í þeirri þjónustu og aðstöðu sem stendur til boða á stöðunum. Á Lónsöræfum og við Langasjó er lágt þjónustustig en töluvert hærra í Landmannalaugum og enn hærra í þjóðgörðunum og í Mývatnssveit. Því má segja að aðgengi, náttúrufarslegar aðstæður, innviðir og þjónusta sem til staðar er ráði því hverjir komi á staðina (Anna Dóra Sæþórsdóttir 2006).



Viðhorfskvarðinn; úr fyrirlestri Önnu Dóru Sæþórsdóttur, Norræna Húsinu 15.3.2006

Viðhorfskannanir benda til þess að almennt ríki íhaldssemi hvað varðar uppbyggingu vega á hálendinu. Þeir sem hafa farið um hálendið eru almennt íhaldssamari á breytingar en þeir sem ekki hafa verið á hálendinu[20].

Í símakönnun sem gerð var 2003 voru gefnir þrír möguleikar: hafa vegi óbreytta, lagfæra sem malarvegi og brúa stærstu vatnsföll eða byggja upp með slitlagi og fullbrúa. Sprengjusandsveg vildu 39% byggja upp með slitlagi, Kjalveg 32%, Kaldadal 29% og Fjallabak nyrðra (Landmannaleið) 26%. Þeir sem höfðu farið framangreindar hálendisleiðir vildu síður byggja þær upp en þeir sem ekki höfðu farið þær. Þannig vildu einungis um 11% sem höfðu farið Landmannaleið byggja hana upp en 55% vildu hafa hana óbreytta.

Um 40% Íslendinga sem spurðir voru á láglendi voru fylgjandi uppbyggðum slitlögðum vegum sums staðar á hálendinu. Hinsvegar taldi um þriðjungur íslenskra og 18% erlendra hálendisgesta að aðeins bæri að lagfæra núverandi vegi á hálendissvæðum.

Hafa ber í huga að síðan ofangreind könnun var gerð 2003 hefur orðið mikil vakning í þjóðfélaginu fyrir náttúruvernd og verðmætum hálendisins. Ekki er gefið að svör yrðu á sama veg á árinu 2007. Margir í ferðaþjónustu eru þeirrar skoðunar að hálendi Íslands eigi að vera "torvelt og seinfarið" þar sem áherslan er á ævintýraupplifun.

Samtök Ferðaþjónustunnar sögðu í umsögn sinni um samgönguáætlun fyrir árin 2007-2018: "Hagsmunir ferðaþjónustunnar lúta oftar en ekki að upplifun gesta á þeirri leið, sem verið er að fara, frekar en um sé að ræða greiðustu leið milli tveggja staða". Samtökin hafa lýst sig alfarið á móti framkomnum hugmyndum um uppbyggðan hálendisveg yfir Kjöl.

Í febrúar 2007 ályktaði Ferðafélag Íslands að uppbyggður vegur yfir Kjöl með hraðri og þungri umferð myndi stórspilla óbyggðum hálendisins, hávaði og gnýr frá slíkri umferð á malbikuðum vegi bærist gríðarlega langt, og að umferðin myndi stinga algerlega í stúf við þá náttúrustemningu sem þarna ríkir.

Ferðaklúbburinn 4x4 tók í sama streng: "Vegur af þeirri gerð, sem hér er rætt um sviptir hálendið sérkennum sínum og þeirri öræfastemmningu sem ferðamenn sækjast eftir. Hálendi Íslands hefur mikið gildi fyrir þjóðina og með því að leggja uppbyggða samgönguæð í gegnum eitt helsta hálendissvæðið er verið að spilla verulega þeirri upplifun sem menn sækjast eftir á Kili".

[20] Vegir og Ferðaþjónusta 1996-2003, Rannsóknir og ráðgjöf ferðaþjónustunnar

IV. Meginniðurstöður

Meginforsendur

Hálendi Íslands er afar verðmætt vegna landslags, náttúrufars, vatnafars, gróðurminja, jarðminja og síðast en ekki síst óbyggðra víðerna. Verðmætin liggja ekki síst í því hve fjölbreytnin er mikil og hve fágætt er að finna svo mikla fjölbreytni náttúrufyrirbæra á einu afmörkuðu landssvæði. Hálendið er eina verulega stóra svæðið sunnan heimskautsbaugs í Evrópu þar sem menn hafa aldrei haft búsetu og það er stærsta óbyggða víðerni Evrópu utan Svalbarða að mati WWF. Því má vænta að mat á náttúruverndargildi þess fari mjög vaxandi á næstu árum og áratugum. Verðmæti hálendisins liggja einnig í því hversu aðgengilegt það er og nálægt byggð. Hálendið er og verður því afar mikilvægt viðfangsefni náttúruverndar á Íslandi.

Áberandi vegir spilla alltaf landslagi og víðernum hálendisins og þessi áhrif aukast eftir því sem vegirnir verða meira uppbyggðir. Aðstæður ráða því í hve miklum mæli slóðar valda spjöllum á landslagi og víðernum. Niðurgrafnir slóðar geta valdið stigmagnandi spjöllum, en skemmdir á gróðri og jarðvegi vegna vega og slóða ráðast m.a.af undirlagi og halla.

Þrátt fyrir nokkra vegagerð á hálendinu fram til þessa er meginhluti hálendisins óbyggð víðerni en víða eru ófullkomnir vegir og slóðar lýti í landinu og orsök gróður- og jarðvegseyðingar. Lífríki hálendisins er sérlega viðkvæmt á vorin og vegabætur sem auka aðgengi og umferð á þessum tíma geta valdið miklum spjöllum.

Uppbyggðir hálendisvegir auka umferð, en ekki að sama skapi umferðaröryggi þeirra sem stunda fjallaferðir á ökutækjum þar sem þeir geta verið afar varasamir í hálku og vindi. Þeim fylgir einnig veruleg hljóðmengun á svæðum þar sem áður var kyrrð.

Heildstæð sýn á vegagerð á hálendinu er ekki fyrir hendi í áætlunum stjórnvalda. Í samgönguáætlun eru tilgreindir fjórir svokallaðir landsvegir sem áformað er að bæta. Ekki er tilgreint hvernig á að bæta þá. Í öðrum áætlunum stjórnvalda er umfjöllun um hálendisvegi mjög misvísandi. Í stefnumörkun um byggðamál er hvergi fjallað um uppbyggða hálendisvegi á milli landshluta sem leið til að efla byggð og búsetu um landið.

Núverandi vegasamgöngur inn á hálendið eru ekki hindrun fyrir ferðamenn sem þangað vilja sækja. Margir eftirsóttir áningastaðir eru öllum aðgengilegir á sumrin með áætlunarferðum og jafnvel fólksbílum. Ferðamenn á hálendinu eru almennt ekki hliðhollir uppbyggðum vegum.

Margar virkjanir, sem tilgreindar eru í rammaáætlun, koma til með að kalla á uppbyggða vegi komi til þess að þær verði byggðar. Þær eru því ósamræmanlegar markmiðum um verndun hálendisins. Vegir tengdir virkjanagerð eru ekki forsenda aðgengis að hálendinu.

Vegaleysi getur ekki komið í veg fyrir umferð og eyðileggingu þar sem öflugum jeppum, sem komast vegaleysu, fjölgar sífellt þó að akstur utan vega sé lögbrot og refsivert athæfi. Þessum vanda þarf að mæta með markvissum aðgerðum; öflugri löggæslu og betri leiðbeiningum um hvar og hvenær má aka og hvar og hvenær ekki.

Tillögur um umbætur

Gera þarf **heildstætt kerfi um flokkun vega á hálendinu** til að auka öryggi vegfarenda og til að draga úr hættu á landsspjöllum. Vinnuhópurinn hefur lagt fram tillögur um þetta í skýrslu sinni.

Nauðsynlegt er að **greina milli ferðamannavega og almennra vega** (þjóðvega o.s.frv.) í gerð vega og staðsetningu. Ferðamannavegir eru sérstaklega ætlaðir umferð ferðamanna, sem njóta vilja landslags og náttúrufars, og eru lagðir þannig að þeir raski sem minnst landslagi því og náttúrufari, sem þeir liggja í og um, litið til öryggis umferðar og annarra þarfa.

Vegir á miðhálendi Íslands eiga **fyrst og fremst að vera ferðamannavegir** og þjóna þörfum þeirra sem sækja á hálendið til að njóta þess sem það hefur upp á að bjóða**.**

Það er mikilvægt að á hálendinu verði **víðáttumikil svæði þar sem ekki er að finna vegi.**

Bæta þarf marga af núverandi vegum á hálendinu. Fjölmargir vegir og slóðar á hálendinu valda skaða á náttúru í því ástandi sem þeir eru í dag. Víða þarf að lagfæra vegslóða með ofaníburði og ræsum til að koma í veg fyrir hjáleiðir og forðast niðurgröft. Það eru til góð dæmi um örlítið uppbyggða línuvegi hvað þetta varðar. Í vissum tilvikum getur verið ásættanlegt eða jafnvel æskilegt að setja bundið slitlag á vegi á hálendinu. Mörg dæmi eru um það erlendis að vegir sem hlykkjast um landið og eru lítið sem ekkert uppbyggðir, séu með bundnu slitlagi. Í þjóðgarðinum á Þingvöllum eru dæmi um vegi með slitlagi sem liggja vel í landi.

Víða þarf að **merkja vegslóða með stikum** þar sem slóðinn er lítt sýnilegur til að koma í veg fyrir utanvegaakstur.

Bæta þarf merkingar á vegum á hálendinu og fela einum tilteknum aðila að hafa yfirumsjón með þeim.

Tilgreindir staðir á hálendinu eru og verða að vera aðgengilegir öllum. Mæta má þörfum „þjónustusinnaðra“ ferðamanna með áætlanaferðum og **viðhalda tilteknum nokkuð greiðfærum leiðum frá jaðri hálendisins** inn á áhugaverða staði þar sem veitt er þokkaleg þjónusta og aðstaða er til að taka á móti fjölmennum hópum ferðamanna.

Hálendið er afar verðmætt svæði vegna náttúru, landslags og víðerna, bæði á landsvísu og alþjóðlega vísu. Vegna neikvæðra áhrifa ber að **stöðva frekari gerð uppbyggðra vega á hálendinu,** nema afar ríkir þjóðhagslegir hagsmunir séu í húfi**.** Jafnframt ber að takmarka gerð annarra vega eins og kostur er og jafnvel loka tilteknum slóðum eða skilgreina þá til takmarkaðra nota. Hafa ber í huga að nýr vegur kallar yfirleitt á annan.

Það er nauðsynlegt að **samræma og skýra betur stefnu um vegagerð á hálendinu** með því að fella saman ólíkar áætlanir í heildstætt landsskipulag. Ekki er nægjanlegt að tilgreina vegaleiðir heldur verður einnig að tilgreina gerð viðkomandi vega.