

Reykjavík 7. febrúar 2013

Efni: Umsögn Jeppavina við mál nr. 429, frumvarp til laga um náttúruvernd.

I. Almennt um Jeppavini

Jeppavinir er frjáls félagasamtök aðila sem hafa það að atvinnu að fara ferðir með feðamenn á hálendi á breyttum bifreiðum. Er það m.a. hlutverk Jeppavina að gæta hagsmuna hópsins gagnvart stjórnvöldum.

Innan Jeppavina er allnokkur hluti þeirra sem stunda þessa atvinnu að aðalstarfi, einyrjar og fyrirtæki með allt að 20 breyttar bifreiðar. Þessi atvinnugrein er mjög vaxandi og skapar verulegar gjaldeyristekjur fyrir þjóðarbúið, enda eru það almennt dýrar ferðir sem þessi grein ferðaþjónustu býður uppá. Að auki skapar þessi grein ferðaþjónustu fjölmörgum atvinnu. Jeppaferðir á sérútbúnum breyttum bifreiðum er mjög vaxandi atvinnugrein, jafn sumar sem vetur. Veruleg áhersla hefur verið á það að lengja ferðamannatímabilið á Íslandi þar sem segja má að yfir sumarmánuðina sé erfitt að auka ferðamannafjöldann frá því sem nú er án þess að það fari að hafa neikvæð áhrif á náttúruna. Því hefur aukin áhersla verið lögð á að beina ferðamönnum inn á vetrarferðir til Íslands. Sú afþreying sem Jeppavinir bjóða uppá er ein af meginstoðunum sem draga þann vagn. Tekið skal fram að meðlimir Jeppavina eru náttúruunnendur sem hafa áralanga og sumir áratuga reynslu af ferðamennsku um hálendi og jökla sem og láglandi. eru það hagsmunir allra þeirra sem að ferðaþjónustu starfa að vel sé gengið um náttúru landsins og gæta Jeppavinir, eins og aðrir vanir ferðamenn, þess að valda ekki tjóni á náttúrunni í ferðum sínum.

II. Almennt um efni frumvarpsins.

Margt gott er í frumvarpinu sem þó er alls ekki gallalaust. Margmið laganna eru skýr og aðeins jákvætt ef markmiðum laganna verður náð með endurskoðun núgildandi laga. Hins vegar eru atriði sem eru gagnrýni verð í núgildandi lögum sem tekin eru nánast orðrétt og flutt yfir í lagafrumvarpið. Er það mat Jeppavina að úr því að farið er í heildarendurskoðun náttúruverndarlaganna í stað breytinga á núgildandi lögum hefði mátt snýða þessa agnúa af og gera frumvarpið betra. Umsögn Jeppavina snýr þó eingöngu að þeim greinum frumvarpsins sem snerta beint starfsemi Jeppavina, þ.e. 31. og 32. gr. frumvarpsins.

III. Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 31. gr. Akstur utan vega.

Eðli málsins samkvæmt þá hefur stór hluti rekstrar Jeppavina byggst á þeirri heimild sem er í 17. gr. nógildandi laga að heimilt sé að aka vélknúnum ökutækjum utan vega á jöklum og snjó utan þéttbýlis svo fremi sem jörð er snævi þakin og frosin.

Í 31. gr. frumvarpsins er bætt við þessa grein „og augljóst að ekki sé hætt á náttúruspjöllum“ ásamt því sem í lögskýringagögnum (athugasemdum við 31. gr.) segir „Með orðalaginu „augljóst“ er sérstök áhersla á það lögð að um er að ræða þrönga undantekningu á meginreglunni um bann við akstri utan vega“. Virðist því sem vilji löggjafans sé að þrengja þær heimildir sem eru í nógildandi lögum því með því að leggja á það áherslu að utanvegaakstur á frosinni og snævi þakinni jörðu sé þröng undantekning á meginreglu um bann við akstri utan vega.

Við þetta atriði gera Jeppavinir athugasemd. Það er orðin áratuga hefð fyrir akstri utanvega á frosinni og snævi þakinni jörðu á landinu. Hefur það í raun verið svo að í framkvæmd hefur 17. gr. nógildandi laga skapað þá meginreglu að utanvega akstur á frosinni og snævi þakinni jörðu sé heimill án annarra takmarkana en þeirri að ekki megi valda skaða á náttúrunni. Verði þessi heimild þrengt nái frumvarpið fram að ganga, frá því sem er í nógildandi lögum telja Jeppavinir að vegið sé að atvinnufrelsi þeirra. Telja Jeppavinir að utanvegaakstursákvæðið um heimild til aksturs á frosinni og snævi þakinni jörðu eigi að vera óbreytt áfram.

Ennfremur gera Jeppavinir athugasemd við þann þátt 31. gr., þrátt fyrir að ákvæðið sé í nógildandi lögum, sem gefur ráðherra heimild, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, að banna akstur á jöklum og frosinni og snævi þakinni jörðu þar sem hætt er á óþægindum fyrir aðra sem þar eru á ferð. Telja Jeppavinir að hugtakið „óþægindi“ sé mjög huglægt og matskennt og hætt á að bann byggt á þessari heimild verði ekki byggt á málefnalegum rökum og farið verði á svig við jafnræðis- og meðahófsreglu stjórnarskrár. Málefnanlegt sé hins vegar að banna umferð vegna hættu á náttúruspjöllum svo fremi sem sú hætt sé raunveruleg.

Um 32. gr. Kortagrunnūr um vegi og vegslóða.

Jeppavinir gera athugasemdir við fyrirhugaðan kortagrunn þar sem hætt er á því að vegir og slóðir sem Jeppavinir hafa notað við atvinnu sína rati ekki inn í grunninn vegna vanþekkingar eða geðþóttaákvæðana. Jeppavinir gera út á það að bjóða uppá ferðir á vegum og vegslóðum sem eru torfarnir eða jafnvel ófærir óbreyttum bílum. En líklegt má telja að torfærustu slóðirnar yrðu

einmitt þær sem þeim sem ekki þekkja til myndu fyrst ákveða að loka. Á þessum slóðum byggja Jeppavinir atvinnu sína og byggja sérstöðu ferða sinna á. Verði þær slóðir lokaðar eða akstur Jeppavina á þeim gerðir að ígildi utanvegaaksturs telja Jeppavinir það aðför að atvinnufrelsi þeirra. Ennfremur benda Jeppavinir á þá hættu sem náttúrunni gæti stafað af því að allar slóðir verði „auglýstar“ á þennan hátt. Sum svæði hafa einfaldlega fengið að vera nokkuð ósnortin þar sem einungis fáir þekki leiðina þangað, svæði sem þola mögulega ekki meiri ágang sem fylgdi því að leiðin yrði þekkt. Þó svo að greinin feli í sér heimild til handa ráðherra að ákveða að umferð á tiltekinni vegslóð skuli takmörkuð við ákveðna gerð ökutækja er það engin trygging fyrir því að ráðherra hverju sinni hugnist að Jeppavinir fái að nota þær slóðir sem nú eru í notkun.

IV. Annað

Í greinargerð (athugasemdum með frumvarpinu) kemur fram að verið er að leita eftir leiðum til að beita skyndilokunum með auðveldari hætti en nú er. Varhugavert má telja að rýmka þessa heimild frá því sem nú er og gera hana auðveldari, slíkt eykur hættu á geðþóttaákvörðunum sem gætu verið illa rökstuddar og ígrundaðar. Einnig má merkja af greinargerðinni að vilji er til að þrengja heimildir til aksturs líkt og Jeppavinir hafa atvinnu af. Lokanir, hvað þá skyndilokanir, á ferðamannastöðum eða slóðum sem Jeppavinir nota myndi setja rekstur þeirra í mikið uppnám og jafnvel skaða reksturinn til framtíðar. Slíkar ákvarðanir verður að undirbúa og taka að mjög yfirveguðu ráði og þær má alls ekki byggja á sjónarmiðum sem bjóða heim hættunni á geðþóttatúlkun.

Jeppavinir benda á að skv. 75. gr. laga nr. 33/1944, stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, er öllum frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa en því frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Það er því skýrt að það þurfi lagaboð, sett lög frá Alþingi, ef setja á atvinnufrelsi manna takmarkanir. Reglugerðarákvæði dugi því ekki ein og sér. Jafnframt er almennt álitnið að lagaákvæði sem takmarki mannréttindi þurfi að vera ótvíræð, sé svo ekki beri að túlka vafa einstaklingi í hag enda mannréttindarákvæði sett til verndar einstaklingnum en ekki stjórnvöldum. Það vekur upp spurningar hvort heimild ráðherra skv. 31. gr. um að ráðherra geti bannað vélknúna umferð á snævi þakinni og frosinni jörðu valdi hún „óþægindum“ fyrir aðra standist þegar um atvinnurekstur er að ræða. Ef lítið er til dóma á þessu sviði er vafasamt að heimildin teldist nóg skýrt lagaboð og eins óljóst hvort jafn huglægt mat og „óþægindi“ teljist til almannahasmuna. Það sama gæti átt við varðandi lokun slóða sem hefur verið grundvöllur atvinnu meðlima í Jeppavínum í áratugi. Einnig benda Jeppavinir á að almannarétturinn til frjálsrar farar hefur stundum verið talinn þriðja form eignarráða, þar sem allir landsmenn hafi vissan rétt til hagnýtingar á tiltekinni eign innan lögmætra marka án þess að réttinum fylgi hefðbundinn einkaeignaréttur. Sem dæmi um rétt sem fellur undir þessa tegund eignarráða má nefna þann rétt sem nefndur er í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fisveiða. Almennt er álitnið að gera verði þann fyrirvara við þessa tegund eignarráða í ljósi dómafordæma að almannaréttur

nýtur líklega engrar verndar sem eignarréttur í skilningi 72. gr. stjórnarskrár. Þó getur öðru máli gengt um atvinnuréttindi sem almennaréttinum tengjast¹ líkt og gildir um starfsemi Jeppavina. Það gæti því komið upp sú staða að ríkið yrði dæmt til að greiða Jeppavinum bætur ef vegið er að stjórnarskrárvörðum atvinnurétti þeirra.

Athygli er vakin á því að markaðssetning ferða líkt og félagsmenn Jeppavina og aðrir í sambærilegum rekstir bjóða tekur langan tíma og oft á tíðum eru menn að bjóða í ferðir með tveggja ára fyrirvara. Skyndilegar lokanir eða breytingar á rétti til aksturs um slóðir eða á frosinni og snævi þakinni jörðu gætu því haft víðtæk fjárhagsleg áhrif á rekstur meðlima Jeppavina. Þarf því að gæta þess að hafa við þá samráð þegar ákvarðanir eru teknar sem áhrif hafa á afkomu þeirra.

Athugasemdir þessar eru ekki tæmandi en að svo komnu máli hafa Jeppavinir ekki aðrar athugasemdir við frumvarpið en áskilja sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Jeppavinir lýsa sig jafnframt reiðubúina til að funda um málefnið sé þess óskað.

Virðingarfyllst,
F.h. stjórnar Jeppavina


Formaður

¹ Eiríkur Tómasson. (2004). „Tillaga auðlindanefndar um eignarrétt þjóðarinnar að náttúruauðlindum og landsréttindum“, bls. 3