

Aagot Vigdís Óskarsdóttir lögfræðingur<sup>1</sup>

## Umsögn um frumvarp um náttúrupassa

sem lagt var fram á Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015, 455. mál, þskj. 699.

### 1 Inngangur

Frumvarp til laga sem kveður á um töku gjalds fyrir aðgang að svæðum eða stöðum víðs vegar um landið vekur upp spurningar um samspil við ákvæði annarra laga sem kveða á um heimildir manna til farar um landið og dvalar þar. Hér er vísað til þeirra heimilda sem oftast eru kenndar við almannarétt en um þær er kveðið á í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 og vatnalögum nr. 15/1923. Þær spurningar lúta m.a. að því hvort frumvarpið muni þrengja að almannaréttinum og um leið rýmka heimildir landeigenda til að setja almenningi skilyrði fyrir för og dvöl á landi sínu. Það vekur athygli að í athugasemdum við frumvarpið er ekkert vikið að þessu atriði. Við fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi mátti skilja á iðnaðar- og viðskiptaráðherra að frumvarpið væri hlutlaust gagnvart samspili þessara réttinda og sú gjaldtaka sem frumvarpið mælti fyrir um breytti ekki réttarstöðunni að þessu leyti.<sup>2</sup>

Ég mun í þessari umsögn fyrst gera grein fyrir almannaréttinum og inntaki hans og tengslum við eignarrétt landeigenda. Þá mun ég víkja að umræðum á Norðurlöndunum um hugsanlegar lagabreytingar til að bregðast við vandamálu sem stafa af auknum fjölda ferðamanna. Þessu næst mun ég beina sjónum að afstöðu frumvarpsins til samspils almannaréttar og eignarréttar og síðan leggja mat á áhrif þess ef frumvarpið verður að lögum í óbreyttri mynd. Ýmsar athugasemdir mætti auk þessa gera við einstakar greinar frumvarpsins en ég mun afmarka umfjöllun mína um þau atriði sem að ofan eru nefnd.

### 2 Um almannarétt

#### 2.1 Hvað er almannaréttur?

Almannaréttur er talinn vera sá réttur sem almenningi er áskilinn til frjálsra afnota af landi og landsgæðum, til farar um land og vötn o.fl. samkvæmt náttúruverndarlögum.<sup>3</sup> Uppruna almannaréttarins á Íslandi má rekja til allt aftur til þjóðveldisaldar og er ákvæði af þessum toga að finna bæði í Grágás og Jónsbók.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Höfundur er lektor við háskólann á Bifröst og hefur sérhæft sig í eignarétti.

<sup>2</sup> Í framsöguræðu sinni sagði ráðherra m.a.: „...þetta er lögfræðilegt álitafni þar sem vegast á tvenn af grundvallarréttindum borgaranna; almannarétturinn, sem ég hef farið hér yfir og er varinn af náttúruverndarlögum, þó með þeim takmörkunum sem ég nefndi, og eignarrétturinn, sem varinn er af stjórnarskrá. Það verður ekki útkljáð í frumvarpi til laga um náttúrupassa. Það verður að útkljá annars staðar, fyrir dómstólum vegna þess að um þarna eru skiptar lögfræðilegar skoðanir sem ég ber virðingu fyrir.“

<sup>3</sup> *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2008.

<sup>4</sup> Þau ákvæði sem hér um ræðir eru einkum úr Landabrigðisþætti Grágásar 50, (sjá *Grágás, Lagasafn íslenska þjóðveldisins*. Gunnar Karlsson, Kristján Sveinsson og Mörrður Árnason sáu um útgáfuna. Reykjavík 1992) og Búnaðarbálki Jónsbókar 20, 24 og 58 (sjá *Jónsbók, Lögbók Íslendinga*. Már Jónsson tók saman. Reykjavík 2004).

Í fyrstu heildstæðu náttúruverndarlögum sem sett voru á Íslandi, lögum nr. 48/1956, voru lögfest ákvæði um almannarétt. Frumvarpið sömdu þeir Ármann Snævarr prófessor og dr. Sigurður Þórarinnsson. Af athugasemdum með frumvarpinu má skýrt ráða að ákvæði þess um almannarétt eru byggð á ályktunum frumvarpshöfunda um gildandi rétt en uppruna almannaréttarreglna rekja þeir allt til ákvæða Grágásar og Jónsbókar.<sup>5</sup> Ákvæði fyrstu náttúruverndarlaganna um almannarétt fólu þannig í sér lögfestingu þeirra reglna sem taldar voru gilda í íslenskum rétti en þær byggðu á venjurétti sem verið hafði við lýði í landinu allt frá fyrstu öldum byggðar þess. Almennarétturinn á sér því langa sögu í íslenskum rétti og djúpar rætur í réttarvitund Íslendinga.

Reglur fyrstu náttúruverndarlaganna um almannarétt lutu að þremur þáttum, í fyrsta lagi að *umferð* almennings um lönd utan þéttbýlis, í öðru lagi að heimild almennings til *dvalar* á slíkum löndum í því skyni að njóta náttúrunnar og í þriðja lagi að heimild almennings til *berjatínslu*. Skýr forsenda almannaréttarins var að umgengnin ylli landeiganda eða rétthafa ekki óhagræði. Einnig var í lögum almennt ákvæði um skyldu til góðrar umgengni og varúðar svo náttúrunni yrði ekki spillt að þarflausu.

Þessi fyrstu lögfestu ákvæði um almannarétt hafa ekki tekið grundvallarbreytingum í yngri lögum og virðist sem sátt hafi ríkt um þær meginreglur sem þau hafa að geyma. Það er helst að togast hafi verið á um rétt manna til að fara um afgirt óræktuð eignarlönd í byggð og dvelja þar og hefur sá réttur hefur ýmist verið þrengur eða rýmkaður með nýjum lögum á þeirri rúmu hálfu öld sem liðin er.

## 2.2 Er almannaréttur séríslenskt fyrirbæri?

Almannarétturinn er ekki séríslenskt fyrirbæri. Reglur um rétt almennings til frjálstrar farar og dvalar um landsvæði í eigu annarra eru til í rétti margra ríkja. Á Norðurlöndunum eiga slíkar reglur sér langa sögu eins og á Íslandi þó misjafnt sé hvort þær eru lögfestar eða óskráðar og byggja þá á venjurétti.<sup>6</sup>

## 2.3 Takmörkun eignarréttar

Í umræðum um eignarrétt örlar gjarnan á þeim misskilningi að vernd sú sem 72. gr. stjórnarskrárinnar felur í sér leiði til þess að eignarrétturinn sé alltumlykjandi og óskerðanlegur með öllu nema bætur komi fyrir. Þetta er ekki rétt enda er viðurkennt í íslenskum rétti að eignarréttinum verði með lögum sett margvísleg takmörk án þess að bótaréttur stofnist.<sup>7</sup> Þetta á ekki síst við um eignir sem hafa ríka samfélagslega þýðingu, t.d. land og auðlindir. Mörg

<sup>5</sup> *Alþingistíðindi* 1955, A-deild, bls. 268-269.

<sup>6</sup> Sjá hér t.d. Reusch, Marianne: *Allemannsretten*. Flux, Oslo 2012, bls. 15-16. Í Noregi eru almannaréttarreglurnar lögfestar í sérstökum lögum, lov om friluftslivet (friluftsløven) en þau eru að stofni til frá 1957 en hafa tekið breytingum. Í Svíþjóð eru almannaréttarreglurnar ólögfestar en eiga stoð í sænsku grunnlögum, regeringsformen, og til þeirra er vísað í umhverfislögum, miljöbalken nr. 1998:808. Í Damörku er almannaréttarreglurnar að finna í náttúruverndarlögum eins og hér á Íslandi, sjá naturbeskyttelsesloven, LBK 951/2013.

<sup>7</sup> Sjá t.d. Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. Codex, Reykjavík 2008, bls. 478.

ákvæði sem skerða eignarrétt yfir landi með einum eða öðrum hætti er að finna í íslenskum lögum, m.a. í löggjöf um umhverfis- og náttúruvernd.

Fræðimenn hafa bent á að til eignar í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar verði yfirleitt ekki talin önnur fjárhagsleg réttindi en þau sem í lögfræði hafa verið talin einstaklingsréttur eða einkaréttur.<sup>8</sup> Einkaréttur felur í sér rétt einhvers til að ráða framar öðrum yfir ákveðnum gæðum og njóta arðs af þeim.<sup>9</sup> Í þessu felst m.a. að eigandi fer með yfirráð yfir eigninni og hefur heimild til að meina öðrum að hafa not af henni nema lög takmarki þann rétt með einhverjum hætti. Hér að framan er þess getið að íslensk lög hafa frá öndverðu heimilað almenningi frjálsa för um lönd annarra og dvöl þar, að minnsta kosti ef þau eru óræktuð og ógirt. Landeigendur hafa frá fornu fari þurft að deila tilteknum heimildum eignarréttarins með almenningi á slíkum landsvæðum. Að þessu leyti hafa réttindi landeigenda ávallt verið takmörkuð samkvæmt íslenskum rétti og þær takmarkanir verða þeir að þola bótafast. Þetta kemur t.d. skýrt fram í athugasemdum við frumvarp það er varð að fyrstu náttúruverndarlögunum, lögum nr. 48/1956.<sup>10</sup>

#### 2.4 Er almannarétturinn ókeypis?

Af því sem rakið er hér að framan má draga þá ályktun að landeigendur á Íslandi hafi frá öndverðu ekki haft þær heimildir eða þau réttindi yfir landi, a.m.k. ógirtu og óræktuðu landi, sem getur verið grundvöllur gjaldtöku af almenningi fyrir aðgang að því. Almennarétturinn hefur og ávallt verið ókeypis, hann er samkvæmt lögum ekki háður skilyrðum öðrum en þeim að ganga vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda. Landeigendur geta ekki nema með sérstakri heimild bundið réttinn öðrum skilyrðum svo sem að heimta gjald fyrir að nýta hann. Þetta er í fullu samræmi við norrænan rétt. Torgny Håstad prófessor lýsir almannaréttinum í Svíþjóð t.d. á þennan hátt:

„Allemansrätten ger alla rätt att **gratis** färdas och tillfälligt uppehålla sig på annans mark och att där tillgodogöra sig vissa naturprodukter, främst bär, svamp och inte fridlysta blommor“.<sup>11</sup> (*Leturbreyt. höf.*)

Norski fræðimaðurinn Inge Lorange Backer skrifar í grein sinni Allemansretten i dag:

„Allemansrettene er gratis. Grunneieren kan bare kreve betaling når det er hjemmel for det.“<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarétti I*. Handrit. Reykjavík 1998, bls. 6. Sjá einnig Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*. Reykjavík 1969, bls. 77.

<sup>9</sup> *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2008.

<sup>10</sup> *Alþingistíðindi* 1955, A-deild, bls. 855-856.

<sup>11</sup> Håstad, Torgny: Behövs reformer av allemansrätten? Í Åhman, Karin (ritstj.): *Allemansrätten i förändring*. Symposium 2012. Norstedts Juridik, Stokkhólmi 2013, bls. 81.

<sup>12</sup> Backer, Inge Lorange: Allemansretten i dag. *Lov og Rett* 2007 (8), bls. 464. Sjá einnig: Reusch, bls. 289 og áfr.

## 2.5 Hverjir njóta almannaréttarins?

Samkvæmt 12. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er *almenningi* heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Ekki verður gerður greinarmunur á Íslendingum og útendingum í því sambandi. Þá hefur fólk sem ferðast um landið í skipulögðum hópferðum sama rétt til umferðar um landið og þeir sem ferðast á eigin vegum. Í gildandi náttúruverndarlögum er sérstakt ákvæði um skipulagðar hópferðir í atvinnuskyni þar sem mælt er fyrir um að haft verði samráð við eiganda lands eða rétthafa um umferð og dvöl á landi hans og boðið að tjaldað skuli á skipulögðum tjaldsvæðum eftir því sem við verður komið. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999 segir að ákvæðinu sé á engan hátt ætlað að hafa í för með sér þrengri rétt manna sem séu í slíkum hópferðum til umferðar um landið en annarra.<sup>13</sup>

## 2.6 Aukinn fjöldi ferðamanna

Á Norðurlöndunum hefur á síðustu árum talsvert verið rætt um það hvort takmarka ætti almannaréttinn í ljósi síaukins fjölda ferðamanna og þess að ferðapjónustufyrirtæki skipuleggja í auknum mæli hópferðir á landsvæðum í eigu annarra. Fleiri lönd en Ísland glíma við þann vanda að vaxandi ferðamannastraumur skapar mikið álag á fjölsóttustu staðina þannig að náttúra þeirra liggur undir skemmdum. Það er því fjöldinn sem orsakar skaðann enda þótt hver og einn ferðamaður gangi óaðfinnanlega um og haldi sig innan þeirra marka sem lög setja almannaréttinum.<sup>14</sup> Þannig hafa komið fram hugmyndir um að setja reglur sem skilja á milli réttinda hins einstaka ferðamanns eða almennings annars vegar og heimilda einstaklinga og lögaðila til að skipuleggja í atvinnuskyni ferðir um landsvæði í eigu annarra hins vegar.

Árið 1996 var norsku útilíflögum breytt og meðal annars bætt við þau markmiðsgrein. Á norska þinginu var þá rædd sú tillaga að setja í greinina ákvæði þess efnis að almannarétturinn væri einstaklingsréttur og að ekki væri heimilt að skipuleggja ferðir í atvinnuskyni á landareign annarra nema með samþykki eiganda. Þessi tillaga náði þó ekki fram að ganga.<sup>15</sup>

Sænski prófessorinn Bertil Bengtsson hefur sett fram hugmynd að mögulegri útfærslu á slíkri takmörkun með viðbót við 1. mgr. 1. gr. 7. kafla sænsku umhverfislaganna (viðbótin er skáletruð):

*Naturen är tillgänglig för alla enligt vad som gäller om allemansrätten. Rätten får dock inte utnyttjas varaktigt eller intensivt i näringsverksamhet utan samtycke av den som äger eller annars innehar fastigheten.*<sup>16</sup>

Í Danmörku hefur á móta takmörkun nú þegar verið sett í reglugerð um aðgang almennings til að ferðast og dveljast í náttúrunni sem sett er með stoð í dönsku náttúruverndarlögum. Í 7.

<sup>13</sup> 123. lþ. 1998-1999, 528. mál, þskj. 848.

<sup>14</sup> Sjá t.d. Reusch, bls. 238.

<sup>15</sup> Sjá um þetta t.d. Bjørnvik, Arve Martin: Kommersiell utnyttelse av allmennhetens frie ferdselsrett. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1999, bls 203.

<sup>16</sup> Bengtsson, Bertil: Lagstiftning om allemansrätten? Í Åhman, Karin (ritstj.): *Allemansrätten i förändring*, bls. 102.

gr. hennar segir að þegar um er að ræða skipulagðar ferðir/starfsemi (d. aktiviteter) þurfi leyfi landeiganda ef þátttakendur eru yfir 30. Fyrir skólabecki, skáta og aðra þess háttar hópa er miðað við 50 þátttakendur.<sup>17</sup>

Sú leið að takmarka almannaréttinn á þann hátt að hann gildi ekki um skipulagðar hópferðir í atvinnuskyni opnar möguleika á að landeigendur taki gjald fyrir slíka starfsemi sem skipulögð er á þeirra landi. Það er þó ljóst að afmörkun og eftirfylgni slíkrar reglu gæti orðið talsverðum vandkvæðum bundin.<sup>18</sup> Þetta er án efa ein ástæða þess að þessar tillögur hafa enn ekki náð fram að ganga í Noregi og Svíþjóð. Eins hefur verið bent á að reglur sem þrengja að almannaréttinum með þessum hætti gætu komið niður á frjálsum félagasamtökum t.d. ferða- og útivistarsamtökum sem taka einhvers konar lágmarksgjald fyrir þátttöku í ferðum.<sup>19</sup>

### 3 Afstaða frumvarps um náttúrupassa til samspils almannaréttar og eignaréttar

Frumvarp um náttúrupassa felur í sér heimildir til að taka gjald af almenningi, bæði Íslendingum og útlendingum, fyrir að fara um og dvelja á þeim stöðum sem aðild eiga að náttúrupassa. Samkvæmt athugasemdum við frumvarpið er meginhugmyndin að baki því sú „að þeir greiði sem njóti“. Það virðist augljóst að þessi stefna frumvarpsins felur í sér grundvallarbreytingu á því megininntaki almannaréttarins að almenningur eigi rétt á að fara um landið og dvelja þar til að njóta náttúrunnar án þess að greiða fyrir það gjald.

Ýmislegt í frumvarpinu bendir til þess að til grundvallar því liggi sú ályktun um gildandi rétt að landeigendum sé almennt heimilt að taka gjald fyrir aðgang að landi sínu. Hér má nefna tvö atriði:

1. Í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir að eigendum eða umsjónaraðilum ferðamannastaða sem eiga aðild að náttúrupassa sé óheimilt að taka *annað* aðgangsgjald af þeim sem þá sækja en náttúrupassa. Gagnályktun frá þessu ákvæði leiðir til þeirrar niðurstöðu að þeim sem ekki eru aðilar að náttúrupassa sé heimilt að taka gjald fyrir aðgang að sínum ferðamannastöðum. Engar skýringar eru þó í athugasemdum við greinina í frumvarpinu á því hvernig beri að túlka ákvæðið að þessu leyti.

2. Í kafla 2.2 í frumvarpinu er fjallað um mögulegar gjaldtökuleiðir þar á meðal þá að „hver innheimti fyrir sig, þ.e. landeigendur sem og ríkið [taki] upp gjaldtöku hver á sínum ferðamannastað“. Í þeirri umfjöllun er ekki gerð grein fyrir því hvernig sú leið gæti samrýmst ákvæðum náttúruverndarlaga um almannarétt og mætti af umfjölluninni ráða að hún sé talin í fullu samræmi við gildandi rétt.

Ummæli á heimasíðu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins, þar sem tillagan um náttúrupassa eru kynntar, eru enn afdráttarlausari. Á síðu þar sem listaðar eru upp spurningar og svör um náttúrupassann er spurningunni hvort náttúrupassinn komi í veg fyrir gjaldtöku á einstökum

---

<sup>17</sup> Bekendtgørelse om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen nr. 1317/2011, 1. mgr. 7. gr.: „Organiserede aktiviteter kræver ejerens tilladelse, hvis deltagerantallet overstiger 30, for aktiviteter for skoleklasser, spejdere og lignende, hvis deltagerantallet overstiger 50, selv om færdsel og ophold sker i overensstemmelse med reglerne i naturbeskyttelsesloven.“

<sup>18</sup> Sjá hér t.d. Håstad, bls. 89, og Bjørnvik, bls. 218-221.

<sup>19</sup> Bjørnvik, bls. 203.

ferðamannastöðum svarað svona: „Nei, einstakir landeigendur geta eftir sem áður í krafti eignarréttar síns rukkað aðgangseyri á sína staði.“<sup>20</sup> Engin rök eru þó færð fyrir þessari staðhæfingu.<sup>21</sup>

Umhverfisstofnun mun hafa gefið út álit sitt á því hvort gjaldtaka einstakra landeigenda standist gildandi rétt og komist að þeirri niðurstöðu að svo væri ekki.<sup>22</sup>

Ekki er að sjá að fræðimenn sem fengist hafa við eignarétt hafi fjallað um þetta atriði eða yfirleitt talið þetta sérstakt álitaefni í íslenskum rétti enda hefur fram að þessu verið gengið út frá því, hér eins og annars staðar á Norðurlöndunum, að almannarétturinn væri ókeypis.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið má segja að forsendur náttúrupassafrumvarpsins að því er varðar samspil almannaréttar og eignarréttar samkvæmt gildandi rétti séu afar villandi ef ekki beinlínis rangar.

## 4 Áhrif frumvarps um náttúrupassa á almannaréttinn

Þegar reynt er að meta áhrif náttúrupassafrumvarpsins á almannaréttinn þarf annars vegar að líta til þess hversu víðtæk og almenn gjaldtakan sem frumvarpið felur í sér er og hins vegar hvert samspil ákvæða frumvarpsins við ákvæði gildandi laga um almannarétt verður ef frumvarpið verður að lögum. Til að skoða fyrra atriðið verður að kanna í fyrsta lagi *hverjir* þurfi náttúrupassa og *hvar*.

### 4.1 Hverjir þurfa náttúrupassa?

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins skal einstaklingur sem náð hefur 18 ára aldri afla sér náttúrupassa gegn gjaldi heimsæki hann ferðamannastað á Íslandi sem á aðild að náttúrupassa, sbr. 4. gr. Undanþegnir eru þeir sem eiga lögheimili á ferðamannastað eða sækja þar vinnu svo og eigendur slíkra staða.

Meginreglan felur því í sér *skyldu* fyrir alla einstaklinga 18 ára og eldri til að afla náttúrupassa ef þeir heimsækja ferðamannastaði sem eiga aðild að náttúrupassa og er vísað til 4. gr. um afmörkun þeirra.

### 4.2 Hvar þarf að hafa náttúrupassa?

1. mgr. 4. gr. frumvarpsins hljóðar svo:

---

<sup>20</sup> <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/verkefni/malaflokkar/ferdathionusta/natturupassi/nr/8439>. Sótt 18. febrúar 2015.

<sup>21</sup> Við fyrstu umræðu um náttúrupassafrumvarpið á Alþingi kom fram í máli iðnaðar- og viðskiptaráðherra að aflað hefði verið lögfræðilíts þar sem færð hefðu verið rök fyrir því að gjaldtaka landeigenda væri heimil. Ekki er að sjá að álit með þessari niðurstöðu hafi verið birt. Hins vegar er á sömu vefsíðu ráðuneytisins birt minnisblað lögmannsstofu sem hefur að geyma samantekt um þau ákvæði laga sem heimila gjaldtöku af ferðamönnum en þar er engin afstaða tekin til þessa álitaefnis.

<sup>22</sup> <http://www.ruv.is/frett/telur-gjaldtöku-vid-kerid-ologmaeta>. Sótt 18. febrúar 2015. Bréfið sem hefur að geyma þessa niðurstöðu Umhverfisstofnunar virðist ekki aðgengilegt á heimasíðu stofnunarinnar.

Allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila eiga sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Með ferðamannastað er átt við ákveðinn skilgreindan stað í náttúru Íslands sem hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu, sbr. lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

#### 4.2.1 Hugtakið ferðamannastaður

Það sem er ákvarðandi fyrir það hvort tiltekinn staður telst ferðamannastaður í skilningi 1. mgr. 4. gr. er hvort hann hefur aðdráttarafl fyrir ferðamenn vegna náttúru og sögu. Um nánari útlitun er vísað til frumvarps sem umhverfis- og auðlindaráðherra hefur lagt fram á Alþingi og fjallar um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn. Í 2. tölul. 2. gr. þess frumvarps er hugtakið ferðamannastaður skilgreint með áþekkingu hætti og hér en jafnframt eru skilgreind þar hugtökin ferðamannasvæði og ferðamannaleið. Í skilgreiningu náttúrupassafrumvarpsins er notað orðalagið „ákveðinn skilgreindur staður“ en ekki er ljóst hvað átt er við með því. Spurning er hvort vísað er til landfræðilegrar afmörkunar eða hvort tilvísunina til frumvarps umhverfisráðherra um landsáætlun beri að skilja þannig að undir skilgreininguna falli þeir ferðamannastaðir sem aðild eiga að landsáætlun samkvæmt því frumvarpi. Í hvorugu frumvarpinu er þetta skýrt nánar. Hér verður að benda á að samkvæmt 7. gr. síðarnefnda frumvarpsins falla allar ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði í eigu hins opinbera sjálfkrafa undir landsáætlun og verkefnaáætlun. Í því felst þannig ekki nánari afmörkun en í náttúrupassafrumvarpinu sjálfu.

Skilgreining 1. mgr. 4. gr. náttúrupassafrumvarpsins á hugtakinu ferðamannastaður er þannig afar opin og víð. Erfitt hlýtur að reynast að afmarka hvaða staðir falla þar undir. Jafnvel mætti færa fyrir því rök að mest allt Ísland gæti fallið undir skilgreininguna. Ekki er gert að skilyrði að *margir* ferðamenn hafi áhuga á eða heimsæki staðinn og skilja verður ákvæðið svo að öll náttúrufarsatriði geti verið forsenda þess að staðurinn hafi aðdráttarafl. Sem dæmi mætti nefna víðerni en mikill áhugi virðist á þeim hjá ferðamönnum sem til Íslands koma.<sup>23</sup> Miðað við það mætti t.d. ætla að fjöldinn allur af stöðum á hálendi Íslands gætu talist ferðamannastaðir.

#### 4.2.2 Ferðamannastaðir sem sjálfkrafa eiga aðild að náttúrupassa

Samkvæmt ákvæði 1. mgr. 4. gr. eiga allir ferðamannastaðir í eigu eða umsjón opinberra aðila sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Um þetta segir í athugasemdum við 4. gr. að með ákvæðinu sé sett fram skilgreining á þeim ferðamannastöðum sem gjaldtakan nær til, þ.e. ferðamannastaðir sem aðild eiga að náttúrupassa. Sem dæmi um skilgreinda ferðamannastaði eru nefndir Þjóðgarðarnir þrír, þ.e. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarður og Snæfellsnesþjóðgarður, og tvö friðlönd, friðland að Fjallabaki og friðland í Svarfaðardal.<sup>24</sup> Auk

<sup>23</sup> Sjá t.d. könnun á ferðavenjum erlendra ferðamanna sumarið 2014 Ferðamálastofa: [http://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamyndir/2014/desember/2014-12-17\\_ferdamalastofa\\_erlendirferdamenn\\_an\\_vaka\\_maskinuskvrsla\\_islenska.pdf](http://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamyndir/2014/desember/2014-12-17_ferdamalastofa_erlendirferdamenn_an_vaka_maskinuskvrsla_islenska.pdf)

<sup>24</sup> Það vekur athygli að hér er friðland að Fjallabaki nefnt sem dæmi um *ferðamannastað*. Í athugasemdum við 2. gr. landsáætlunarfrumvarpsins er friðland að Fjallabaki nefnt sem dæmi um *ferðamannasvæði* en

Þess er nefnt að staðir í umsjón Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins gætu talist skilgreindir ferðamannastaðir.

Samkvæmt skilgreiningunni eiga í fyrsta lagi allir ferðamannastaðir í *eigu opinberra aðila* sjálfkrafa aðild að náttúrupassa. Það þýðir að allir staðir í þjóðlendum sem fallið geta undir skilgreiningu ákvæðisins á hugtakinu ferðamannastaður eru sjálfkrafa hluti af náttúrupassafyrirkomulaginu. Það sama á við um alla slíka á eignarlöndum í eigu ríkis og sveitarfélaga.

Í öðru lagi eiga aðild að náttúrupassa allir ferðamannastaðir í *umsjón opinberra aðila*. Það þýðir að ferðamannastaðir á landsvæðum í eigu einkaaðila sem eru í umsjón opinberra aðila eru sjálfkrafa aðilar að náttúrupassa. Ekki er nánar útlistað í athugasemdum við greinina í frumvarpinu hvað átt er við með umsjón opinberra aðila. En eins og áður segir eru þar nefndir sem dæmi staðir í umsjón Skógræktar ríkisins og Landgræðslu ríkisins. Hér hlýtur einnig að þurfa að líta til staða sem teljast til *náttúruverndarsvæða* en samkvæmt 28. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 eru þau í umsjón Umhverfisstofnunar nema annað sé tekið fram í lögum. Náttúruverndarsvæði eru samkvæmt skilgreiningu í 3. gr. náttúruverndarlaga:

- a) friðlýst svæði, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar og náttúruvætti,
- b) önnur svæði og náttúrumyndanir á náttúruminjaskrá og
- c) afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags.

Ætla má að flest þessara svæða falli undir þá lýsingu að hafa aðdráttarafi fyrir ferðamenn vegna náttúru og geti því talist til ferðamannastaða í skilningi náttúrupassafrumvarpsins. Margir þeirra eru í eigu opinberra aðila og falla af þeim sökum sjálfkrafa undir náttúrupassa. Sumir eru hins vegar í eigu einkaaðila. Til að gefa hugmynd um fjölda náttúruverndarsvæða má geta þess að friðlýst svæði á Íslandi eru rúmlega 100 og önnur svæði á náttúruminjaskrá (sbr. b-liður í upptalningunni hér að framan) eru rúmlega 330 talsins.<sup>25</sup>

Eins og áður segir er í 2. gr. frumvarpsins kveðið á um skyldu fyrir alla einstaklinga sem náð hafa 18 ára aldri að afla sér náttúrupassa gegn gjaldi ef þeir heimsækja þá staði sem geta fallið undir afmörkun 1. mgr. 4. gr. Skyldan er fortakslaus og hvergi í frumvarpinu er kveðið á um undanþágu frá henni varðandi einhverja þá staði sem falla undir hina víðu afmörkun ákvæðisins.

#### 4.2.3 Ferðamannastaðir sem geta sótt um aðild að náttúrupassa

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. náttúrupassafrumvarpsins geta ferðamannastaðir í eigu annarra en opinberra aðila orðið aðilar að náttúrupassakerfinu og verða þá að sækja um það til Ferðamálastofu.<sup>26</sup> Í texta ákvæðisins er reyndar ekki getið um staði í *umsjón* opinberra aðila en eins og áður er rakið eiga þeir sjálfkrafa aðild að náttúrupassanum, sbr. 1. mgr. 4. gr. Hlýtur

---

Landmannalaugar og Hrafninnusker nefnd sem dæmi um ferðamannastaði innan þess svæðis. Hér virðist því ekki fullkomið samræmi.

<sup>25</sup> <http://ust.is/einstaklingar/nattura/natturuminjaskra/>

<sup>26</sup> Ástæða er til að gera athugasemd við orðalagið að „staðir“ geti sótt um aðild. Staðir geta sem slíkir ekki verið aðilar að réttindum eða borið skyldur.



því að verða að ætla að ákvæði 2. mgr. 4. gr. taki eingöngu til ferðamannastaða sem hvorki eru í eigu eða umsjón opinberra aðila.

Ferðamálastofa skal samkvæmt ákvæðinu taka ákvörðun um aðild á grundvelli þeirra markmiða sem fram koma í 1. gr. frumvarpsins og skilgreiningar á ferðamannastað skv. 1. mgr. Ekki eru frekari leiðbeiningar um grundvöll ákvarðanatöku Ferðamálastofu.

Hér að framan var bent á það að skilgreiningin á hugtakinu ferðamannastaður er afskaplega víð og lítt afmarkandi og veitir því ekki skýrar leiðbeiningar um það hvaða staði kæmi til álita að samþykkja inn í náttúrupassakerfið. Ekki verður séð að markmiðsákvæði frumvarpsins veiti þar mikla hjálp. Hafa verður í huga að ákvörðun Ferðamálastofu um aðild að náttúrupassakerfinu er í eðli sínu stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Það er því óheppilegt að ekki séu skýrari leiðbeiningar um þau sjónarmið sem Ferðamálastofa ætti að byggja ákvarðanir sínar um aðild að kerfinu á.

#### *4.3 Listi Ferðamálastofu samkvæmt 4. mgr. 4. gr.*

Í 4. mgr. 4. gr. náttúrupassafrumvarpsins segir að Ferðamálastofa skuli á hverjum tíma halda úti uppfærðum og aðgengilegum lista yfir þá ferðamannastaði á Íslandi sem eiga aðild að náttúrupassa í samræmi við 1. og 2. mgr. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins ætti listi Ferðamálastofu að ná til allra þeirra staða sem hægt er að fella undir skilgreiningu 1. mgr. 4. gr. og þeirra staða sem samþykktir yrðu inn í kerfið á grundvelli 2. mgr.

Það mætti ráða af athugasemdum við frumvarpið og af framsöguræðu iðnaðar- og viðskiptaráðherra þegar hún mælti fyrir frumvarpinu að það væri lagt í vald Ferðamálastofu að velja þá staði sem fara eigi á listann, að minnsta kosti til að byrja með og að stofan geti svo aukið við hann samkvæmt eigin mati á því hvert aðdráttarafl staðanna er.

Í almennum athugasemdum við frumvarpið (kafla 3.1) segir að á fyrstu árum gildistíma náttúrupassa, megi gera ráð fyrir að á lista yfir ferðamannastaði sem eiga aðild að náttúrupassa verði taldir upp *helstu* ferðamannastaðir á landinu. „Þegar fram í [sæki megi] búast við að fleiri ferðamannastaðir bætist á listann, bæði í opinberri eigu og einkaeigu, þ.e. eftir því sem uppbyggingu nýrra ferðamannastaða [miði] áfram.“ Þessi ummæli eru ekki í samræmi við eðlilega orðskýringu ákvæða frumvarpsins. Eins og að framan er getið verður orðalag 1. mgr. 4. gr. vart skilið öðruvísi en svo að ótal margir staðir á Íslandi séu sjálfkrafa hluti náttúrupassakerfisins og og ekkert kemur fram í frumvarpinu um heimild Ferðamálastofu til að þrengja þá afmörkun frumvarpsins með einhverjum hætti, til dæmis með því að miða hana við uppbyggingu staðanna, ástand þeirra eða fjölda ferðamanna sem þangað sækja.

Þegar iðnaðar- og viðskiptaráðherra mælti fyrir frumvarpinu sagði hún eftirfarandi um það á hvaða stöðum yrði krafist náttúrupassa: „Þetta eru tíu til tólf staðir sem við vitum svona í megindráttum hverjir eru. Þetta eru þeir staðir þar sem ásókn ferðamanna er þegar mikil. [...] Þetta eru staðir eins og Gullfoss, Skógafoss, Dimmuborgir, Skaftafell og já Þingvellir.“<sup>27</sup> Hér virðist það sama uppi á teningnum, ummælin samrýmast ekki eðlilegri orðskýringu

---

<sup>27</sup> 144. lþ. 2014-2015, 455. mál, 59. fundur 29. jan. 2015.

frumvarpsins. Það kann að vera að ráðherrann eigi við að eftirlitsmenn verði eingöngu á þessum stöðum til að byrja með en það breytir ekki því að skylda til að hafa náttúrupassa nær til miklu fleiri staða.

#### 4.4 Samspil ákvæða um náttúrupassa og ákvæða náttúruverndarlaga um almannarétt

Yrði frumvarp um náttúrupassa að lögum myndu þau ganga framur gildandi náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Bæði leiðir það af því að þau myndu teljast sérlög gagnvart almennum ákvæðum gildandi náttúruverndarlaga um almannarétt (reglan um *lex specialis*) og einnig af því að yngri lög ganga almennt framur eldri lögum (reglan um *lex posterior*).

Hér er hins vegar einnig á það að líta að samþykkt hafa verið ný náttúruverndarlög sem hafa enn ekki tekið gildi. Samkvæmt ákvörðun Alþingis munu þau taka gildi 1. júlí 2015. Nýju náttúruverndarlögin hafa að geyma sambærileg ákvæði um almannarétt og gildandi lög þó svolitlar breytingar hafi verið gerðar. Yrði frumvarp um náttúrupassa að lögum og tæki gildi áður en að gildistöku nýrra náttúruverndarlaga kæmi vaknar aftur spurningin um forgang og hvort ný náttúruverndarlög myndu við gildistöku sína ganga framur á grundvelli *lex posterior* reglunnar. Því er til að svara að í íslenskum rétti hefur verið litið þannig á að þegar forgangsreglurnar *lex posterior* og *lex specialis* takast á gildi almennt að sérregla í eldri lögum víki til hliðar almennri reglu yngri laga nema sérstök sjónarmið leiði til annarrar niðurstöðu.<sup>28</sup> Ákvæði nýrra náttúruverndarlaga um almannarétt myndi samkvæmt þessu ekki haggja við ákvæðum laga um náttúrupassa.

## 5 Niðurstaða

Hér hefur verið fjallað um frumvarp iðnaðar- og viðskiptaráðherra um náttúrupassa. Bent hefur verið á að eðlileg lögskýring 1. og 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins leiði til þeirrar niðurstöðu að gjaldskyldan sem frumvarpið kveður á um sé afar víðtæk. Hér skiptir máli annars vegar hversu víð skilgreining hugtaksins ferðamannastaður í frumvarpinu er og hins vegar hvernig ákvæðin um aðild að náttúrupassanum eru sett fram.

Í reynd er gjaldskyldan svo víðtæk að spurning er hvort meginreglunni um frelsi almennings til farar um óræktað land og dvalar þar verði ekki í reynd kastað fyrir róða verði frumvarpið að lögum. Í umræðum um frumvarpið hefur verið bent á að gjaldið fyrir náttúrupassann sé ekki hátt og þar með sé fyrirkomulagið ekki mjög íþyngjandi fyrir landsmenn. Í því sambandi verður að benda á að fjárhæð gjaldsins skiptir ekki meginmáli þegar metin eru áhrif frumvarpsins á almannaréttinn. Fyrirkomulagið sem það mælir fyrir um felur í sér grundvallarbreytingu á réttindum almennings sem viðurkennd hafa verið frá upphafi byggðar á Íslandi. Hætt er við að svo afgerandi skerðing eins og sú sem felst í frumvarpinu myndi fela í sér endalok þessa forna réttar.

Í umsögninni var vikið að hugmyndum sem fram hafa komið á Norðurlöndunum um það hvernig hægt væri að bregðast við þeim vanda sem skapast af síauknum ágangi á vinsæla

<sup>28</sup> Davíð Þór Björgvinsson: Lögskýringar. Háskólinn í Reykjavík og JPV útgáfa 2008, bls. 230.

ferðamannastaði og veldur jafnvel náttúruspjöllum auk óhagræðis fyrir landeigendur. Þær hugmyndir eiga það sammerkt að standa vörð um kjarna almannaréttarins. Enn hafa þær þó ekki leitt til lagabreytinga í Noregi og Svíþjóð enda þarf að skoða rækilega afleiðingar slíkra breytinga áður en í þær er ráðist, m.a. fyrir almenning, landeigendur, ferðaþjónustuna, skóla og frjáls félagasamtök.

Frumvarp um náttúrupassa snertir m.a. mikilvæg réttindi almennings. Ekki er að sjá að afleiðingar þess hafi verið metnar að öðru leyti en því sem snýr að efnahagslegum þáttum. Nauðsynlegt er að ígrunda slíka lagasetningu mun betur en virðist hafa verið gert við samningu þessa frumvarps. Tel ég því mjög varhugavert að samþykkja það.

Reykjavík, 20. febrúar 2015

Aagot Vigdís Óskarsdóttir