

Nefndasvið Alþingis

b.t. umhverfis- og samgöngunefnd

Kirkjustræti

101 Reykjavík

Reykjavík 7. október 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, með síðari breytingum (varúðarregla, almannaréttur, sérstök vernd, framandi tegundir o.fl.), sbr. þskj. 140—140. mál. Umsögnin lýtur að örfáum atriðum sem varða almannarétt til farar um landið.

Almannaréttur

Áður en fjallað verður um einstök ákvæði frumvarpsins er fyrst vert að nefna að almannaréttur hefur verið skilgreindur með ýmsum hætti.¹ Hvernig svo sem á þennan rétt er litið er þó ljóst að hann varðar mikilsverða hagsmuni sem varða ekki aðeins almenning. Raunar má lýsa aðstöðunni sem hagsmunapríhyrningi þar sem hagsmunir almennings og landeigenda skipa tvö horn en náttúran sjálf það þriðja.² Reglusetning sem varðar almannarétt hlýtur almennt að verða að taka mið af þessu, enda sér þessu samspili stað í þeim sjónarmiðum sem að baki almannaréttinum hafa búið frá fornu fari, t.d. því að för skuli landeigendum ekki til sérstaks boga.³ Hér verður eingöngu fjallað stuttlega um ákvæði sem varða almannarétt til farar um landið.

Athugasemdir um ákvæði er varða almannarétt til farar í fyrirbyggjandi frumvarpi, sbr. Þingskjal 140 — 140. mál.

Um a- og b- lið 5. gr. frumvarps

Í a- og b- lið 5. gr. felst að akstur skuli leyfður um vegi sem akstur er heimilaður um samkvæmt skrá yfir vegi í náttúru Íslands. Í 14. gr. er síðan fjallað um hvernig þessi skrá skuli gerð. Margir vegir eru almenningi almennt frjálssir til yfirferðar, sbr. 8. og 9. gr. vegalaga nr. 80/2007. Vegna umferðar um eignarlönd má ætla að tvenns konar vegi hafi einkum mátt deila um hvort fara mætti um. Það eru í fyrsta lagi einkavegir, sbr. 11. gr. vegalaganna, en

¹ Sjá til dæmis: Páll Sigurðsson o.fl., *Lögfræðiorðabók með skýringum* (Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 16. Páll Sigurðsson, „Athugasemdir um nokkra þætti íslenskrar umhverfislöggjafar“ (1981) 34 *Úlfjótur* 44, 51. Páll Sigurðsson, „Ítök og ítaksréttindi“ (1987) 40 *Úlfjótur* 7, 17. Bragi Björnsson „Umferðarréttur“ í Stefán Már Stefánsson, Aðalheiður Jóhannsdóttir og Þorgeir Örlygsson (ritstj.), *Afmælisrit: Björn Þ. Guðmundsson sjötugur* (Bókaútgáfan Codex 2009) 71.

² Thor Falkanger, „Allemannsrett: Noen perspektiver bakover og fremover“ (1990) 29 *Lov og Rett* 170, 171; Marianne Reusch, *Allemannsretten: Friluftslivets rettsgrunnlag* (Flux forlag 2012) 15. Marianne tilgreinar hagsmunaaðilana hins vegar almenning, landeiganda og hið opinbera.

³ Um önnur einkenni almannaréttarins má t.d. benda á meistararitgerð sem liggur fyrir umhverfis- og samgöngunefnd og ber titilinn „Heimildir til gjaldtöku fyrir för almennings um eignarlönd“ en þar er fjallað um almannarétt til farar um landi.

landeigendur mega banna för um þá, enda má skv. 53. gr. vegalaganna girða yfir slíkan veg með læstu hliði. Í skjóli nógildandi laga hefur almenningur hins vegar að öllum líkindum mátt fara um vegi sem ekki tilheyrir neinum vegflokki og falla undir 55. gr. vegalaganna, enda má ekki læsa hliðum ef girt er yfir slíka vegi.⁴ Með tilkomu b- liðar 5. gr. frumvarpsins má ætla að heimild til umferðar um þessar leiðir þrengist, enda ekki víst að allar leiðir sem falla undir ákvæðið uppfylli skilyrði 14. gr. frumvarpsins. Vert er að benda á að þessi hagan mála kann þó að vera skynsamleg ef vel er að málum staðið, sérstaklega þegar litið er til náttúrunnar sem hagsmuni hefur af því að ekki sé mikið ekið um viðkvæm svæði.

Þar sem lög nr. 60/2013 hafa enn ekki komið til framkvæmda taka eftirfarandi athugasemdir mið af þeim breytingum sem þau hafa í för með sér að teknu tilliti til breytinga sem felast í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Um a- lið 6. gr. frumvarps

För um óræktað land í byggð sem er afgirt: Um óræktað land í byggð sem er afgirt má almenningur fara um nema landeigandi takmarki eða banni för þar. Þessa takmörkunarheimild landeiganda er nú að finna í 2. málslíð 1. mgr. 14. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Ekki verður fram hjá því horft að þessi heimild er ekki skilyrt á annan hátt en þann að land þarf að vera í byggð og afgirt. Þótt færa megi einhver rök fyrir öðrum skýringarkosti bendir þetta til þess að landeiganda sé fjárlast að banna för almennings um viðkomandi svæði. Í þeim heimildum felst þá einnig að takmarka má för með síður íþyngjandi hætti þannig að heimiluð sé gegn gjaldi. Af þeim sökum má rökstyðja að skv. gildandi rétti setji almannaréttur hagnýtingarrétti landeiganda af þessu tagi ekki miklar skorður á svæðum sem þessum.⁵

Náttúruverndarlög nr. 60/2013 þrengja framangreinda heimild landeiganda til að takmarka för almennings og rýmka þess í stað almannarétt, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 18. gr. þeirra. Þar segir að landeigandi megi aðeins grípa til þessa úrræðis sé það nauðsynlegt vegna nýtingar landsins eða verndunar. Samkvæmt athugasemdum um ákvæðið felst í þessu að aðeins má takmarka eða banna för ef hún felur í sér hættu á tjóni eða óhagræði.⁶ Í þessu felst að landeigandi getur ekki takmarkað för almennings um óræktað land í byggð sem er afgirt nema takmörkunin byggji á því að hann eigi þar hagsmuni sem þola ekki umferð. Samkvæmt a- lið 6. gr. frumvarpsins bætast við 2. málslíð 1. mgr. 18. gr. orðin „svo sem vegna beitar eða ræktunar hrossa eða nautgripa. Í reynd verður að telja að þótt til skýringar horfi, hafi þetta ekki sérstaka breytingu í för með sér, enda hlýtur ýmis önnur nýting lands að falla þarna undir. Í framangreindu felst að réttur til að stýra för um svæðið gegn gjaldi virðist þrengjast frá því

⁴ Oftast myndu leiðir skv. 55. gr. vegalaga fela í sér forna alfaravegi. Sjá um það: Alþt. 2006-2007, A-deild, þskj. 548 — 437. mál, athugasemdir um 55. grein. Þar er vísað til 40. gr. eldri vegalaga sem að stofni til væri gamalt; Uppruni 55. gr. vegalaga verður rakinn til vegalaga nr. 57/1907. Sjá um það Alþt. 1907, A-deild, 254. Þar segir í athugasemdum um 44. gr. frumvarpsins: „Til eru ýmsir alfaravegir, sem ekki hafa verið teknir í tölu hreppavega og sýsluvega, og miða ákvæði greinarinnar að því að tryggja það, að slíkum vegum sé ekki lokað fyrir umferð, þar sem álitid verður nauðsynlegt að halda þeim opnum.“

⁵ Hér er til þess að líta að í íslenskum rétti hefur verið út frá því gengið að baki eignarétti búi heimildir til hvers kyns ráðstafana og umráða eignar, að því marki sem það er ekki sérstaklega takmarkað. Sjá um það Gauk Jörundsson, *Eignaréttur I og II* (1982-1983) 4.

⁶ Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 537 — 429. mál, athugasemdir um 19. gr.

sem gildir skv. nógildandi náttúruvernalögum. Ástæðan er sú að ef landeigandi myndi heimila för gegn gjaldi myndi slíkt vinna gegn þeim hagsmunum sem voru forsenda þess að yfir höfuð mátti takmarka för um svæðið.

Í tengslum við framangreint ákvæði er jafnframt vert að minnst þess að til þess að landeigandi megi takmarka för almennings þarf land að vera afgirt, sbr. 2. málslíð 1. mgr. 18. gr. nvl. nr. 60/2013. Þess er hins vegar ekki getið hvað teljist afgirt í skilningi laganna en svo er ekki heldur í nógildandi nvl. nr. 44/1999. Náttúruverndarlög fjalla lítið um girðingar nema um staðsetningu, hlið, göngustiga og að ekki megi stafa hætta af, sbr. 26. gr. nvl. nr. 60/2013. Að öðru leyti fer um girðingar skv. girðingarlögum, sbr. 2. málslíð 2. mgr. 26. gr. Varðandi heimildir til að takmarka för almennings eða banna um óræktað land í byggð sem er afgirt verður að telja að til skýringar væri að kveða nánar á um hvað í þessu felst. Í girðingarlögum nr. 135/2001 er vísað til ýmissa gerða girðinga, sbr. 2. gr. en nánar er fjallað um þær í reglugerð nr. 748/2002. Í reglugerðinni er fjallað um búfjárheldar girðingar af ýmsu tagi en einnig færanlegar og tímabundnar girðingar, sbr. 12. gr. reglugerðarinnar. Síðastnefndar girðingar uppfylla ekki skilyrði um lágmarksvörslugildi fyrir búfé og er því e.t.v. óljóst hvort girðingar þurfa að vera búfjárheldar eður ei. Af þessum sökum er ekki jafn ljóst hvernig skilja beri framangreinda takmörkunarheimild landeigenda vegna farar almennings um óræktað land í byggð sem er afgirt. Sú spurning vaknar til að mynda hvort í henni felist að aðeins megi takmarka för um svæði sem eru girt til að halda búfénaði utan eða innan girðingar? Við þessu mætti bregðast með því að kveða nánar á um við hvað er átt með afgirtu landi í einstökum tilvikum í náttúruverndarlögum.

För um óræktað land utan byggðar: Um óræktað land utan byggðar má almenningur fara um án leyfis. Gildir það hvort sem lítið er til 1. mgr. 14. gr. nvl. nr. 44/1999, eða 1. mgr. 18. gr. nvl. nr. 60/2013. Eins og þessi réttur er útfærður í lögnum hefur jafnvel mátt skilja hann þannig að svo fortakslaus sé að landeigandi þurfi að þola hann óháð atvikum. Þar sem landeigandi getur átt ríka hagsmuni á svæðum sem þessum,⁷ sem kunna að verða skertir með mikilli umferð, virðist þó verða að gjalda varhug við slíkum skilningi.⁸ Kostur framangreindra ákvæða er að þau eru skýr og fela í sér hlutlægan mælikvarða. Ókosturinn er hins vegar sá að slík reglusetning tekur ekki mið af því hve mismunandi aðstæður geta verið. Til dæmis getur ágangur verið mikill á sumum svæðum svo tjón hlýst af.

Segja má að við framangreindu megi að einhverju leyti bregðast með þeirri heimild sem fram kemur nú í 11. gr. fyrirbyggjandi frumvarps, sbr. og 25. gr. laga nr. 60/2013, en með því er stjórnvöldum falið valdið til að úrskurða hvenær landeigandi má takmarka umferð um svæði

⁷ Helstu hagsmunir sem nefna má í þessu sambandi eru þeir sem lúta að veiðum dýra eða fugla, dún- eða eggjatekju í varplöndum, raski á náttúru og ónæði eða óþægindum af för.

⁸ Hér má nefna að í einstökum tilvikum, ef ágangur væri mjög mikill, mætti færa rök fyrir því að svo íþyngjandi væri takmarkalaus almannaréttur að ríkinu gæti bakað bótaskyldu. Líkt og í tilviki annarra almennra takmarkana á eignarrétti sem sérstaklega íþyngjandi áhrif kunna að hafa fyrir fáa getur því almannarétturinn gengið gegn vernd eignarréttarins sem kveðið er á um í 72. gr. stjórnarskrárinnar. Um slík sjónarmið má vísa til Skúli Magnússon, „Íslensk fiskveiðistjórn og réttur eigenda sjávarjarða til fiskveiða“ í Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson (ritstj.), *Lögberg rit Lagastofnunar Háskóla Íslands* (Háskólaútgáfan 2003) 703. Skúli vísar til 1. mgr. 102. gr. eldri laga um lax- og silungsveiði nr. 76/1970 sem vék í sérstökum tilvikum frá þeirri megin stefnu laganna að almennar takmarkanir væri um að ræða sem eigendur þyrftu að þola bótalaust.

sem er ekki í byggð. Óljóst er hvaða áhrif þetta kann að hafa á heimildir landeiganda til að vernda landið með því að stýra umferð um það. Til að framfylgja takmörkun af þessu tagi má ætla að kostnaður hljóti af og í því sambandi vaknar sú spurning hvort landeigandi beri slíkan kostnað einn. Sú spurning er áleitin fyrir þær sakir að takmörkun af þessu tagi verður ekki gerð án samráðs við ýmsa hagsmunaaðila sem telja ekki endilega til nokkurra eignarréttinda yfir því svæði sem mál varða, sbr. 11. gr. frumvarps. Þar er þó ef til vill komið að kjarna þess vandamáls sem það er að ákvarða hvernig almannaréttur á að vera, því eins og mál hafa þróast hafa ýmsir aðilar með einhverjum hætti atvinnu af því að hagnýta sér þennan rétt.

Fararréttur almennings um vötn og netlög sjávar

Að lokum vill umsagnaraðili benda á að um fararrétt almennings um vötn fer skv. vatnalögum nr. 15/1923, sbr. 18. gr. núgildandi náttúruverndarlaga. Fyrirliggjandi frumvarp vikur ekki frá því, sbr. 9. gr. þess. Um fararrétt um netlög sjávar virðist hins vegar ekki fjallað í lögum. Sökum þess að 2. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 afmarkar gildissvið laganna við landhelgi og efnahagslögsögu, sbr. lög nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, mætti þó jafnvel ætla að meginregla 12. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999, og önnur ákvæði þeirra um för, gætu gilt um för innan netlaga sjávar. Slíkur skilningur virðist þó varasamur þegar haft er í huga að önnur ákvæði III. kafla náttúruverndarlaga nr. 44/1999 fjalla um almannarétt með þeim hætti að þau taka eingöngu mið af fararmátum á láði en ekki legi. Er því ekki ástæða til að ætla að ákvæði sem vísa eingöngu til lands eigi við um netlög sjávar. Vatnalög nr. 15/1923 gilda ekki heldur um umferð á sjó, sbr. 1. gr. laganna. Þó er vert að benda á að ýmis líkindi eru með för um vötn og sjó en aðgangur að báðum svæðum hefur í tímans rás varðað almenning miklu. Ríkur réttur til farar að og um vötn ræðst ekki síst af nauðsyn þess að allir eigi greiðan aðgang að vatni og almenningum þess. Segja má að fararréttur um netlög hafi gegnum tíðina einnig getað varðað almenning miklu, enda oft farið um netlög á leið í hafalmenninga. Á þessum stöðum eru réttindi landeigenda líka áþekkt þegar kemur að nytjum. Hér er ekki tómt til að fjalla með tæmandi hætti um fararrétt um netlög sjávar heldur verður að láta sitja við að benda á að sem stendur virðist hann aðeins leiða af langri venju. Í ljósi þeirrar endurskoðunar sem nú fer fram á almannarétti og því að umferð um netlög sjávar kann af ýmsum orsökum að aukast í náinni framtíð, vill umsagnaraðili benda á að heppilegt gæti verið að kveða með einhverjum hætti á um hver fararréttur almennings er þar. Með hliðsjón af framangreindum líkindum, virðist í því sambandi mega hafa í huga sjónarmið um fararrétt í vötnum.

Virðingarfyllst,

Jóhann Fannar Guðjónsson.