

Reykjavík, 6 október 2015.

Efni: Umsögn Landsamtaka landeigenda um frumvarp til breytinga á lögum um náttúruvernd nr 60/2013.

Ný náttúruverndarlög (nr 60/2013) voru samþykkt í mars 2013 og áttu þau upphaflega að taka gildi þann 1. apríl 2014. Gildistöku laganna hefur hins vegar verið frestað í tvígang og eiga þau nú að taka gildi þann 15. nóvember 2015. Nú hafið þér lagt fram frumvarp til breytinga á þessum lögum á yfirstandandi þingi, sbr. þingskjal 140 – 140. mál. Óhætt er að segja löggin hafi verið umdeild frá upphafi og er það ástæða þess að þau hafa ekki enn tekið gildi. Landsamtök landeigenda á Íslandi telja nýju náttúruverndarlögin misheppnuð og síst til þess fallin að bæta eða auka náttúruvernd. Mjög takmarkað samráð var haft við landeigendur í þeirri vinnu sem fram fór við samningu frumvarps sem síðar varð að lögum nr 60/2013 sem er afar óheppilegt í ljósi þess hversu langt þau virðast ganga í að takmarka eignarréttindi landeigenda.

Landsamtök landeigenda hafa nú í þeirri vinnu sem átt hefur sér stað við undirbúning frumvarps um breytingu á lögum 60/2013, freistað þess með umsögnum sínum að koma að tillögum til breytinga á því sem betur mætti fara í lögnum. Nú þegar tillögur um breytingar sæta þinglegri meðferð vilja landssamtökin enn á ný koma á framfæri því sem það telur mestu skipta að gerðar verði breytingar á svo nokkur sátt geri orði um lög.

Við leyfum okkur nú að gera sérstaklega athugasemdir við eftirfarandi ákvæði laganna:

18. gr.

Í 18. gr. nýju laganna er ekki að finna ákvæðið sem er í 2. málslíð 1. mgr. 14. gr. gömlu laganna um að banna megumferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi. Landsamtök landeigenda telja þessa breytingu afar óheppilega og að hún gangi freklega á rétt landeigenda til þess að ráðstafa eign sinni. Verði hún að veruleika verða landeigendur sviptir rétti til að takmarka umferð manna um afgirt óræktuð eignarlönd í byggð. Þessi breyting felur í sér skerðingu á eignarráðum yfir landi og hún fer í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um friðhelgi eignarréttar. Aðfinnsluvert er hve lítið er fjallað um þennan grundvallarrétt í greinargerð með lögnum og á hvaða grunni löggjafarvaldið telur sér heimilt að ganga á stjórnarskrárvarinn rétt landeigenda.

Umferð ferðamanna er stöðugt að aukast. Mikið hefur verið rætt um þann vanda sem fylgir aukinni umferð ferðamanna en víða skortir aðstöðu til að taka móti miklum fjölda ferðamanna. Vandamálin sem fylgja eru t.d. skemmdir á landi vegna átroðnings, kostnaður vegna viðhalds og endurbóta og óþægindi vegna úrgangs sem fylgja ferðamönnum. Flestir eru sammála um nauðsynlegt sé að bregðast við með einhvers konar gjaldtöku til annast viðhald á ferðamannasvæðum. Stjórnvöld hafa hins vegar ekki enn fundið lausn á þeim vanda sem fylgir auknum ferðamannafjölda. Landeigendur verða að geta gripið inn í til að forðast tjón á landi sínu. Samtökin telja að með 18. gr. laganna sé gengið gegn hagsmunum landeigenda og að ákvæðið sé í raun andstætt náttúruvernd. Það er brýnt að frá þessu verði horfið og að ákvæði 1. mgr. 14. gr. núgildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 standi óbreytt.

Lagt er til að orðalag 2. mgr. ákvæðisins verði óbreytt frá núgildandi lögum þannig að 2. mgr. 18. gr. laganna orðist svo:

Á eignarlandi í byggð er eiganda eða rétthafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.

1. mgr. 29. gr.

Í 1. mgr. 29. gr. kemur fram að eiganda lands eða rétthafa sé óheimilt að hindra almenning í njóta þeirra réttinda sem mælt er um fyrir í IV. kafla laganna. Sá sem verður var við hindranir sem hann telur brjóta gegn þessum réttindum getur krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar um þær. Sama rétt hafa útivistarsamtök og náttúru- og umhverfisverndarsamtök. Hér virðist eignaréttur landeigenda engu máli skipta og er ákvæðið er allt of opið. Hverjum sem dettur í hug getur krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar með tilheyrandi óþægindum fyrir landeigenda og nægir þar að viðkomandi hafi „orðið var við“ hindranir. Þar skiptir engu máli hvort á viðkomandi hefur verið brotið sem er algjör viðsnúningur á þeirri meginreglu íslensks réttar að sá sem sækir mál hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Ef ekki hefur verið misgert við viðkomandi hefur hann ekki lögvarða hagsmuni í málinu.

Hér er enn bætt við hlutverk stjórnvalda sem hafa á undanförunum árum sýnt lítinn vilja eða getu til að sinna náttúruvernd. Hugmyndin um þetta úrlausnarvald Umhverfisstofnunar er eflaust komin frá stofnuninni sjálfri sem vill tryggja tilverurétt sinn og fá auknar fjárveitingar. Það hefur hins vegar sýnt sig að tilvist Umhverfisstofnunar og fjárveitingar þangað hafa ekki stuðlað að náttúruvernd í þeim mæli sem ætla mætti miðað við umfangið. Fjöldmörg svæði sem jafnvel eru á náttúrminjaskrá hafa með öllu verið afskipt af háflu stofnunarinnar.

Lagt er til að 1. mgr. 29. gr. orðist svo:

Hægt er að krefjast úrlausnar dómstóla um réttindi og skyldur samkvæmt þessum kafla eftir almennum reglum.

2. mgr. 29. gr. og 87. gr.

Í 2. mgr. 29. gr. er kveðið á um það að Umhverfisstofnun geti beitt úrræðum skv. 87. gr. til að knýja á um að ólögmetar hindranir séu fjarlægðar. Samkvæmt 87. gr. eru úrræðin áskoranir og dagsektir. Þessi ákvæði eru nýmæli í lögnum. Það er óeðlilegt að landeigendur þurfi að sæta því að vera beittir þvingunarúrræðum þegar þeir eru að verja eigið land gegn ágangi. Hafa verður það að leiðarljósi hver er tilgangurinn með setningu laga um náttúruvernd þ.e. hvert er andlag þess sem lögnum er ætlað að vernda og tryggja. Tilgangurinn er að sjálfsögðu að vernda náttúru Íslands en ekki sá að tryggja almannarétt og stuðla að auðveldari för ferðamanna um landið með tilheyrandi ágangi á það.

Í 3. mgr. 87. gr. er ákvæði um dagsektir allt að kr. 500.000 á dag. Er sú fjárhæð fráleit og fjarri öllu samhengi þeirra hagsmuna sem í húfi eru. Eins og fram kemur í greinagerð með nýju lögnum hefur meðalhófsregla 12. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, mikla þýðingu þegar kemur að beitingu þvingunarúrræða. Hún felur í sér að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun ef lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Það er augljóst að hér hefur ekki verið gætt meðalhófs við lagasetninguna en hámarksupphæð dagsekta er allt of há. Hér er ekki verið að fást við milljarða banka heldur smárekstur bænda og ýmissa ferðaþjónustufyrirtækja. Kr. 50.000 væru viðeigandi hámark dagsekta í alvarlegustu tilvikum.

Einnig skortir skýringar á því hvers vegna þarf að lögfesta svo ströng viðurlagaákvæði sem jafnast helst á við það sem gerist á hinum gríðarflókna fjármálamarkaði. Það er skiljanlegt að halda þurfi aftur af tiltekinni háttsemi banka og fjármálafyrirtækja sem eru risavaxin í íslensku samhengi og hafa áhrif á allt efnahagslífið. Það er engin ástæða til slíkra viðurlagaúrræða í náttúruverndarlögum þar sem möguleg brot myndu alltaf hafa mun afmarkaðri áhrif og þeim sem telja á sér brotið væri alltaf unnt að leita hefðbundinna leiða hjá almennum dómstólum til að fá úrlausn um réttindi sín.

Hættulegt er að færa með þessum hætti dómgæslu og refsivald til stofnana framkvæmdavaldsins. Hér um að ræða hlutverk sem dómstólum er sérstaklega ætlað í íslenski löggjöf og stjórnskipan.

Lagt er til að eftirfarandi breytingar verði á 2. mgr. 29. gr. laganna:

1. málslíður fellur brott.

Orðið „einnig“ í 2. málslíðu fellur brott.

Lögð er til eftirfarandi breyting á 87. gr. laganna:

Í stað „500.000 kr.“ kemur „50.000 kr.“

Hér eru lagðar til breytingar í þá veru að draga úr afskiptum ríkisvaldsins af meðferð eignarlanda hvort sem þau eru undirorpin eignarrétti einstaklinga, sveitarfélaga eða ríkisins. Fjöldmargir að vinsælustu ferðamannstöðum landsins eru að öllu eða einhverju leyti í eigu ríkisins og er ríkinu þannig heimilt í skjóli eignarréttar síns að stjórna umferð um lönd sín og sjá til þess að þessi lönd verði ekki fyrir átroðningi. Getur ríkið haft arð af nýtingu þessara svæða til ferðamennsku ef svo ber undir. Afar mikil breyting hefur orðið á ferðamennsku frá þeim tíma þegar hugmyndir um almannarétt voru í frumbersku. Ferðaþjónustan er orðin að stórrí og arðbærri atvinnugrein. Svo virðist sem við setningu nýrra náttúruverndarlaga nr. 60/2013 hafi ekki verið tekið tillit til þessa. Í þeirri endurskoðun laganna sem nú á sér stað verður að taka tillit til þessara breyttu aðstæðna og þá sérstaklega þess, að ferðaþjónustan er farin að nýta land í einkaeign (og jafnframt land ríkisins), farinn að selja að því aðgang og flytja þangað hópa. Við slíkar aðstæður má ekki draga úr heimildum landeigenda til að vernda og verja land sitt.

Landeigendur telja jafnframt í ljósi reynslunnar að ekki sé heppilegt að Umhverfisstofnun fái að leika lausum hala og setja landeigendum skorður þegar það hentar eftir því hvernig pólitískir vindar blása. Nauðsynlegt er að draga úr ríkisforsjá og möguleikum ríkisins til að ganga nærri rétti manna til ráðstöfunar og meðferðar á lendum sínum. Heppilegast er að skilja að frumkvæði að verndaraðgerðum og eftirlit. Óheppilegt er að það sé á hendi sama aðila. Í lögum nr. 60/2013 var vald Umhverfisstofnunar aukið verulega og stofnunin sett bæði í sæti þess sem gerir kröfur og fylgir þeim eftir og dæmir síðan um kröfurnar. Slíkt fyrirkomulag er beinlínis fallið til þess að valda mismunum og jafnvel ýta undir spillingu. Auðvelt er fyrir ríkið að beita sér fyrir virku eftirliti í skjóli eignarréttar síns á flestöllum stöðum á landinu í stað þess að setja íþyngjandi lagareglur. Þeir sem hafa ríkustu hagsmunina af verndun og góðri umgengi um land hljóta að vera eigendur þess.

Landsamtök landeigenda, formaður Örn Bergsson, Hofi í Öræfum, netfang ornhof@simnet.is, sími 899-1674, eru fús til þess að funda um málið með þingmönnum eða ræða í síma hvenær sem er.

Virðingarfyllst,
f.h. Landsamtaka landeigenda á Íslandi,

Örn Bergsson,
formaður.