

Álitsgerð um 18. gr. náttúruverndarlaga nr 60/2013. Unnin fyrir Landsamtök landeigenda á Íslandi.

Í 18. gr. nýju náttúruverndarlaganna nr 60/2013 er ekki að finna ákvæðið sem er í 2. málslíð 1. mgr. 14. gr. gömlu náttúruverndarlaganna nr 44/1999 um að banna megi umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð.

1. mgr 18 gr l 60/2013 er svohljóðandi:

18. **gr.** *Umferð gangandi manna.*
Mönnum er heimilt, án sérstaks leyfis landeigenda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar. Þó er í sérstökum tilvikum heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og stíga för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð ef það er nauðsynlegt vegna nýtingar þess eða verndunar.

1. mgr 14. gr l 44/1999 er svohljóðandi:

14. **gr.** *Umferð gangandi manna.*
Mönnum er heimilt, án sérstaks leyfis landeigenda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar. Á eignarlandi í byggð er eiganda eða rétthafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustíga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.

Þessi breyting fer í bága við eignarrétt landeigenda og möguleika þeirra til þess að ráðstafa eign sinni. Ef þetta ákvæði laganna tekur gildi óbreytt verða landeigendur með lagaboði þessu sviptir rétti til að takmarka umferð manna um afgirt óræktuð eignarlönd í byggð. Verið er að þrengja að eignarréttinum með því að setja sérstök skilyrði fyrir því að banna megi umferð um eignarland í byggð.

Með landnámi Íslands varð allt byggilegt land að einkaeign og hefur sú skipan haldist í stórum dráttum til þessa dags. Eignarréttur landeigenda nær til hvers konar náttúruauðlinda, bæði undir jörðu og yfir, þ.á m. jarðefna, jarðhita, vatnsfalla og veiði spendýra og fugla.

Áður fyrr tíðkaðist að flokka landsvæði á Íslandi í eignarlönd, afrétti og almenninga eftir því hvernig eignarhaldi var hátað á þeim. Á þeirri skipan var gerð breyting með lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur þar sem íslensku landi er að meginstefnu til skipt í eignarlönd og þjóðlendur. Í 1. gr. laganna er eignarland skilgreint sem landsvæði sem háð er einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma. Í 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923 segir að landareign hverri fylgi réttur til umráða og hagnýtingar á því vatni, straumvatni og stöðuvatni, sem á henni er. Þessi réttur eiganda nær til nýtingar á vatnsorku, sbr. 49. gr. laganna. Þá er það meginregla samkvæmt íslenskum rétti að landeigandi á einkarétt til nýtingar og meðferðar á landareign sinni

Segja má að form á eiginlegum eignarráðum að landi sé í meginatriðum tvenns konar að íslenskum rétti. Í fyrsta lagi er um að ræða séreignarrétt einstaklinga eða lögaðila sem nefndur hefur verið einkaeignarréttur. Sérstök sameign er eitt afbrigði af því eignarformi þar sem eignarrétturinn takmarkast af eignarrétti sameigendanna eins og sjá má í Hrd 8. október 2015 í málinu nr 83/2015 þar sem fjallað var um för manna um eignarland við Geysi í Haukadal. Þeir sem njóta eignarréttar af þessu tagi fara með rétt til hvers konar umráða og ráðstöfunar lands síns, að svo miklu leyti sem þeim rétti eru ekki settar skorður í lögum eða vegna réttinda annarra. Í öðru lagi verður líklega að telja eignarrétt ríkisins sem því hefur verið fenginn með einstökum fyrirmælum í lögum sérstakt form á eignarráðum. Þá hefur því verið haldið fram að þriðja form eignarráða sé almannaréttur, þar sem allir landsmenn hafa rétt til hagnýtingar á tiltekinni eign, innan lögmæltra marka, án þess þó að honum fylgi hefðbundinn einkaeignarréttur. Réttur sá sem fyrir er mælt í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, verður líklega felldur undir þessa tegund eignarráða. Almennaréttur sem slíkur getur þó ekki talist eiginlegur eignarréttur eins og hann hefur verið skilgreindur af fræðimönnum enda nýtur hann ekki neinnar verndar sem slíkur í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Afar lítið er fjallað um þann grundvallarrétt landeigenda að hafa ráðstöfunarrétt yfir eignarlandi sínu í greinargerð með náttúruverndarlögunum nr 60/2013 og á hvaða grunni löggjafarvaldið telur sér heimilt að ganga á stjórnarskrárvarinn rétt þeirra. Helst virðist að treyst sé á að ekki reyni á þennan rétt nema í undantekningartilvikum og að landeigendur láti það yfir sig ganga að geta ekki bannað umferð manna og dvöl á afgirtu

óræktuðu eignarlandi í byggð. Vegna þeirrar gríðarlegu fjölgunar ferðamanna sem orðið hefur nú á allra síðustu árum getur það ekki orðið raunin heldur verður að reikna með að þetta ákvæði geti haft áhrif á réttindi margra landeigenda.

Bótaákvæði 42. gr og eignarnámsheimild 43 gr laganna (60/2013) taka einungis til takmörkunar á eignarréttindum manna sem stafa af friðlýsingu eða minjaskráningu en geta samkvæmt orðanna hljóðan ekki náð til þeirrar takmörkunar á eignarrétti landeigenda sem felst í þessu nýja ákvæði 18 greinar laganna. Í því sambandi verður að horfa til markmiða náttúruverndarlaga eins og þau eru skilgreind í 1. mgr 1. gr l. 60/2013.

Ekki verður séð að þessu nýja ákvæði í 18. gr l. 60/2013 sé ætlað að vernda náttúru þeirra eignarlanda sem það mögulega tekur til heldur þvert á móti að tryggja einhvers konar almannarétt. Það er niðurstaða okkar að með ofangreindri 18. gr. laganna sé almannarétturinn aukinn það mikið á kostnað einkaeignarréttar og gengið það langt gegn hagsmunum landeigenda að það fari í bága ákvæði 72. gr stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar.

Selfossi 16. október 2015


Sigurður Jónsson hrl


Ingibjörg Ólöf Vilhjálmsson hdl