



Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík, 17. mars 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um náttúruvernd, mál S-74/2019

Tilv. 201903-0011

I

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 voru birt á samráðsgátt stjórnarráðsins 28. febrúar sl. og frestur til að skila umsögn veittur til 17. mars. Bændasamtökin hafa farið yfir efni frumvarpsins og gera eftirfarandi athugasemdir.

Samtökin telja það koma verulega á óvart að nú sé lagt til að almannarétturinn verði útvíkkaður á kostnað landeigenda og bænda, sérstaklega í ljósi þess sem komið hefur fram fyrr í samráðsferlinu. Uppruna almannaréttarins má rekja allt aftur til þjóðveldisaldar og eru ákvæði er snúa að honum að finna í hvoru tveggja Landabrigðisþætti Grágásar og Búnaðarbálki Jónsbókar. Upphaflegt markmið almannaréttarins eins og honum er þar lýst var að sjá til þess að menn kæmust ferða sinna eða stytta sér leið óhindrað yfir eignarlönd annarra. Síðustu ár hefur svonefndum almannarétti hins vegar verið beitt í öðrum tilgangi og eru eignarlönd manna nú áfangastaðir ferðamanna og hópa með tilheyrandi raski og iðulega neikvæðum afleiðingum fyrir landeigendur og náttúru landsins. Þetta geta allir verið sammála um. Ferðaskipuleggjendur hópferða hafa á grundvelli almannaréttar skipulagt hópferðir í atvinnuskyni á land annarra án þess að þurfa að leggja neitt af mörkum til verndar svæðisins eða uppbyggingar innviða þar. Heimildir landeigenda eða rétthafa lands til að takmarka slíkt eru þröngar og aðeins í verndarskyni og geta þeir því almennt ekki varist ónáði. Nú er lagt til að heimildir landeigenda til þess séu þrengdar enn frekar.

Upphaflegur tilgangur almannaréttarins var ekki að hleypa milljónum ferðamanna á eignarlönd einstaklinga eða ríkisins án þess að landeigendur fái rönd við reist. Eins og að framan segir var hann að þáverandi íbúar landsins kæmust eins greiðlega og kostur væri á milli staða, fyrir tíma vegakerfis, flugsamganga og vélknúinna ökutækja. Að vísa til þeirra nú hefur enga málefnalega þýðingu á 21. öldinni. Bændasamtökin telja tillögur þær sem liggja fyrir um breytingar á lögunum ekki til þess fallnar að mæta vandanum og koma á betra jafnvægi milli eignaréttar landeigenda, náttúruverndar og ferðaþjónustu.

II



Með frumvarpinu er lagt til að landeiganda verði heimilt að takmarka almannaréttinn á óræktuðu, afgirtu eignarlandi í byggð ef fyrir hendi eru lögmætar ástæður eins og nýting hans á landinu eða í því skyni að vernda landið. Bændasamtökin hafa áður lagt til að skilgreiningin á því hvað telst til ræktaðs lands verði endurskoðuð, skýrð og útvíkkuð til hagsbóta fyrir landeigendur og bændur.

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð segir að mikilvægt sé að takmarkanir á almannaréttinum byggist ekki á öðrum ástæðum en vegna nýtingar landeiganda eða verndunar landsins. Um tengsl ákvæðisins við eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrár segir að ekki verði talið að breytingarnar gangi of nærri eignarréttinum, enda gert ráð fyrir að landeiganda sé heimilt að takmarka rétt almennings til frjálsrar farar um land hans enda liggi málefnalegar ástæður að baki slíkri takmörkun. Þetta verður ekki skilið öðruvísi en svo að ekki liggi fyrir hvort tillagan brjóti gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrár. Um það liggur ekki fyrir lögfræðilegt álit heldur getgátur, sbr. orðalag í almennum athugasemdum í greinargerð. Þar er m.a. vísað til þess að almenningur hafi haft rétt til óhindraðar farar um landið frá öröfi alda. Hvergi er vikið að breyttu landslagi í ferðapjónustu á Íslandi eða upphaflegum tilgangi almannaréttarins.

Ljóst er að heimild landeigenda til að takmarka umferð um land sitt skv. frumvarpinu er þröng og þar að auki er ekki fyllilega rökstutt hvers vegna það sé nauðsynlegt með tilliti til almannahagsmuna eða hvernig takmörkunin uppfyllir að öðru leyti skilyrði fyrir skerðingu eignarréttar án bóta. Að auki telja Bændasamtökin tillögu um blátt bann við gjaldtöku varhugaverða í þessu samhengi.

III

Bændasamtökin lýsa jafnframt yfir áhyggjum á útfærslu ákvæðis um heimild til hópferða um eignarlönd. Bændasamtökin hafa áður lagt til að samþykki landeigenda þurfi til allra skipulagðra hópferða um eignarlönd, sbr. 24. gr. nógildandi laga. Nú er hins vegar lagt til að aðeins verði gerð krafa um samþykki þegar um er að ræða endurteknar skipulagðar hópferðir í atvinnuskyni. Ekki verður séð að réttur landeigenda sé styrktur frá nógildandi lögum en hvergi er hvergi skilgreint hvað telst til endurtekinna ferða. Bændasamtökin lýsa einnig yfir áhyggjum af auknum aðgangi ferðamanna að landi sínu og þ.a.l. nálægðar við búfé vegna aukinnar smithættu. Þar að auki eru dæmi um að bændur hafi orðið fyrir annars konar tjóni vegna ágangs. Bændasamtökin leggja því til að krafa um samþykki verði sett í nógildandi 24. gr. Að öðrum kosti hafi landeigendur og bændur ekki möguleika á að gæta hagsmuna sinna, hvort sem um er að ræða vegna friðhelgi eignarréttarins, verndar búfjárheilsu eða náttúruverndarsjónarmiða.

Almenna reglan er sú að ekki er talið æskilegt að fólk sem kemur erlendis frá og hefur verið í snertingu við dýr erlendis innan 48 klukkustunda fyrir komuna, komist í snertingu við búfé fyrr en að það hefur dvalið a.m.k. jafnlangan tíma í landinu. Af þeim sökum er þýðingarmikið að bændur geti varið hagsmunum sína sérstaklega í krafti þess eins og að framan greinir. Því til



viðbótar getur veruleg smithætta falist í því að ferðamenn gefi búfenaði matarleifar, skilji eftir slíkar leifar á landi þar sem búfenaður gengur eða skilji þar eftir annan lífrænan úrgang, svo sem saur. Þetta tengist einnig skorti á fullnægjandi innviðum í ferðaþjónustu á Íslandi, svo sem aðgengi að fullnægjandi hreinlætisaðstöðu. Þessa áhættuþætti hafa sérfræðingar bent sérstaklega á. Ferðamenn sem hingað koma eru þar að auki ekki spurðir með skipulegum hætti hvort þeir hafi meðferðis dýraafurðir eða hafi verið í snertingu við dýr og því er eina leiðin til að verjast að takmarka allt aðgengi.

Farið er ítarlega yfir þessi mál í skýrslu starfshóps um endurskoðun löggjafar um dýrasjúkdóma og dýralækna sem skilað var til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í október 2017. Vinna við útfærslu og innleiðingu tillagna skýrslunnar er hinsvegar ekki hafin sem er mjög miður og hefur þýðingu fyrir það sem hér er til umfjöllunar.

Að síðustu benda Bændasamtökin á fyrirmæli í 5. tl. ákvæðis til bráðabirgða í náttúruverndarlögunum. Þar er eftirfarandi lagt fyrir ráðherra:

5. [Ráðherra skal taka til endurskoðunar XI. kafla laga þessara, í samstarfi við þann ráðherra er fer með málefni sem varða inn- og útflutning dýra og plantna og erfðæfni þeirra, og leggja fram frumvarp til laga um nýjan XI. kafla á vorþingi 2016. Endurskoðun kaflans skal lúta að því að sameina réttarheimildir um innflutning og dreifingu lífvera hjá Umhverfisstofnun og Matvælastofnun, sem fer m.a. með eftirlit á grundvelli laga nr. 54/1990, um innflutning dýra, laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, laga nr. 51/1981, um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum, og laga nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru.

Ekkert hefur frést af ofangreindri endurskoðun nú þremur árum eftir að hún átti að koma fram á Alþingi. Í henni þarf meðal annars að fjalla þau mál sem hér hefur verið farið yfir, það er smithættu vegna ferðamanna og þær takmarkanir sem bændur geti viðhaft um ferðir um lönd sín vegna hennar

IV

Mikilvægt er að tekið sé tillit til þessara sjónarmiða í náttúruverndarlögum og þau taki mið af því að almannaréttur nú er túlkaður á gjörólíkan hátt en upphaflega. Túlkun þjóðveldistímans var sanngjörn og eðlileg á sínum tíma en að vísa til hennar nú er þýðingarlaust. Tímarnir hafa breyst og náttúruverndarlöggjöfina þarf að uppfæra í samræmi við það.

Virðingarfyllt
f.h. Bændasamtaka Íslands

Guðrún Vaka Steingrimsdóttir