

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið,
Skuggasundi 1,
101 Reykjavík.

Sent rafrænt.

**Afrit sent Þórdísi Kolbrúnu Reykfjörð Gylfadóttur,
ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra**

Reykjavík, 7. mars 2019.

**Umsögn fyrir hönd Kerfélagsins ehf. við drög að lagafrumvarpi um breytingu á lögum,
nr. 60/2013, um náttúruvernd.**

Kerfélagið ehf. sem á land í Grímsnesi þar sem eldgígurinn Kerið er, hefur falið undirrituðum lögmanni að gera eftirfarandi athugasemdir við drög að lagafrumvarpi um breytingu á lögum, nr. 60/2013, um náttúruvernd. Drögin hafa verið kynnt á svonefndri samráðsgátt. Athugasemdirnar takmarkast við 1. – 4. gr. og 6. gr. draganna. Af lestri draganna er ljóst að tilgangur lagasetningarinnar er ekki náttúruvernd heldur eru þau samin í þeim tilgangi að veita ferðamönnum óheftari aðgang að landi. Afleiðingin er sú að erfiðara verður að sporna við átroðningi ferðamanna heldur en áður og líklega verður ómögulegt að fjármagna nauðsynlegar framkvæmdir og úrbætur á vinsælum ferðamannastöðum. Drögin eru greinilega samin í þessum pólitíska tilgangi frumvarpshöfunda sem vilja takmarka réttindi landeigenda og auka vægi miðstýringar á vegum hins opinbera. Slík markmið hafa ekkert með náttúruvernd að gera og vinna á margan hátt gegn henni.

Við Kerið í Grímsnesi hefur Kerfélaginu ehf. tekist að ná stjórn á miklum fjölda ferðamanna og um leið afla fjár til að ráðast í framkvæmdir. Áður en gjaldtaka við Kerið hófst var svæðið orðið úttroðið drullusvað og rusl safnaðist upp. Úr því hefur nú verið bætt. Áhugi stjórnvalda á svæðinu var enginn og í meira en 15 ár hefur enginn á vegum stjórnvalda komið í Kerið. Það hefur því sannað sig að einföld lausn með hóflegri gjaldtöku virkar. Miðstýrðar lausnir á vegum Umhverfisstofnunar virka ekki.

Ferðamannastraumur er vandamálið – Gjaldtaka er lausnin

Í frumvarpsdrögunum eru höfð endaskipti á því við hvaða vandamál er verið að etja. Vandamálið er gríðarlega aukinn átroðningur ferðamanna á örfáum vinsælum stöðum. Gjaldtaka er ekki vandamálið því hún spillir hvergi náttúrunni, hún er hvergi stunduð nema þar sem brýn þörf er á henni og hún er alls staðar mjög hófleg. Við Kerið er aðgangseyrir t.d. kr. 360 + 11% virðisaukaskattur eða samtals kr. 400. Óþarfi er að banna eitthvað sem er ekki raunverulegt vandamál. Fáttítt er og nánast einsdæmi að amast sé við gjaldtökunni við Kerið.

Á vef Tripadvisor má lesa fjölmargar umsagnir um ánægju ferðamanna um þann hátt sem hafður er á við Kerið og ekki er amast við þessari hóflegu gjaldtöku. Staðurinn fær 4 stjörnur af 5 mögulegum en 1.947 manns hafa gefið staðnum einkunn. 36% segja hann „Excellent“ eða framúrskarandi og 44% „Very good“ eða mjög góðan. Samtals eru það 80%. Hér eru nokkur dæmi en auðveldlega má finna mun fleiri slík dæmi:



Barb B
Bloomfield Hills,
Michigan

44 18



Reviewed September 20, 2018

Excellent Crater Opportunity

How many times can you say you've stepped inside a volcanic crater? And one that looks this pretty? At Kerid, you can! Gorgeous green water contrasts beautifully with the volcanic rock surrounding it. Ideal opportunity to hike in, around and up top. **Totally worth the \$4 entrance fee.** See to believe!

[Show less](#)

Date of experience: September 2018



JMRDC75
Washington DC,
District of Columbia

97 84



Reviewed September 9, 2018

beautiful spot, great photos

Stopped here while visiting Iceland. Really beautiful spot with the emerald green/blue lake surrounded by the red, green, and otherwise colorful sides of the crater. Some of the best photos of my trip were here! **Yes there is an entrance fee but you're spending crazy money in Iceland so another 400 kr won't kill you.**

[Show less](#)

Date of experience: July 2018

[See all 3 reviews by JMRDC75 for Selfoss](#)

[Ask JMRDC75 about Kerid Crater](#)



SCRAELING
Wellingborough,
United Kingdom

116 47



Reviewed July 20, 2018

A Beautiful Sight

Kerid is an ancient volcanic crater accessed from Route 35 on the way to Geysir. It is only 7 miles from Selfoss and is easily reached by car (and on foot) as it is so close to the main road. **There is an entrance fee to see the crater of 400 ISK (about £3) I agree with this as the tourism boom in Iceland has to some extent caused serious erosion by the footfall. Site maintenance is therefore essential and costly.**

[Show less](#)

Date of experience: July 2018

[See all 4 reviews by SCRAELING for Selfoss](#)

[Ask SCRAELING about Kerid Crater](#)



nhewes
Yarmouth, Maine
11



Reviewed July 10, 2018

Great Add-On to the Golden Circle

The crater has a convenient location for adding it as an additional stop on a self-guided Golden Circle tour. You can walk around the upper rim of the crater and then down a path with stairs down to the water inside the crater. **The scenery is spectacular and well worth the stop and relatively inexpensive entrance fee.**

Show less

Date of experience: June 2018

See all 3 reviews by nhewes for Selfoss

Ask nhewes about Kerid Crater



Globetrotter045
Haacht, Belgium
600 381



Reviewed July 5, 2018

Easy accessible crater

I skipped this at my first visit to Iceland, because you had to pay for it. But it looked really cool on the pictures, so this year I made a small detour to visit the Kerid Crater. And I am glad I did, the color of the lake is amazing. You can also completely walk around the crater and down to the lake.

So paying the 400 ISK entrance fee, was totally worth it for me. I have to mention I went on a sunny day, the color of the lake will be different if it is clouded or raining.

Show less

Date of experience: June 2018



Ask Globetrotter045 about Kerid Crater



329erichk
Centerville, Virginia
78 13



Reviewed June 17, 2018 via mobile

low effort, good reward

it's a little off the beaten path, but there will be tourists. it has parking and a **modest entrance fee.** walking the rim and visiting the lake take less than an hour combined, so effort is low to moderate. I do recommend it.

Date of experience: June 2018

Hið raunverulega vandamál, ánauð af völdum ferðamanna, er vandamál hvort sem ferðamennirnir koma á eigin vegum eða í skipulögðum endurteknum hópferðum í atvinnuskyni. Fæstir gestir við Kerið koma í ferðum sem uppfylla þessi skilyrði. Langflestir koma einu sinni á eigin vegum á bílaleigubílum. Þá er hlutfall Íslendinga afar lágt við Kerið líklega aðeins um 2-3%.

Gjaldtaka er besta leiðin til að verjast hættunni sem steðjar að náttúrunni á vinsælum ferðamannastöðum. Beinast liggur við að þeir sem spilla náttúrunni greiði fyrir á þeim stað sem þeir spilla. Þannig verður til fé til að tryggja uppbyggingu og náttúruvernd á hverjum stað er einnig aðferð til að stýra álagi með því að takmarka aðgengi. Eins og sýnt hefur verið fram á við Kerið er lítið mál að taka við greiðslu aðgangseyris á vinsælum ferðamannastöðum. Í bígerð eru ýmsar útfærslur á greiðslutækni eins og þekkist víða þar sem ýmist er greitt fyrir bíl, bílastæði, fyrir hvern ferðamann eða annað. Ferðamannastaðir innan sama landsvæðis eru

líka farnir að leita samstarfs og útbúa sameiginleg aðgangskerfi, sbr. t.d. við Seljalandsfoss og Gljúfrabúa.

Kjarni málsins er sá að þær breytingar sem lagðar eru til í drögunum eru ekki nauðsynlegar og því ætti ekki að samþykkja þær. Þær munu gera ástandið verra.

Um 1. gr. – bótaskylda ríkisins

Í 1. málslíð 1. gr. frumvarpsdraganna er bætt við því skilyrði að takmörkun á umferð verði að vera vegna nýtingar eða verndunar landsins. Þetta er of þröng takmörkun því erfitt getur verið að sýna fram á þetta nákvæmlega. Hvergi á landinu eru dæmi þess að umferð hafi verið takmörkuð að ástæðulausu. Ekki ætti að setja reglur án tilefnis.

Í 2. málslíð 1. gr. frumvarpsdraganna er lagt blátt bann við gjaldtöku eins og Kerfélagið ehf. hefur stundað. Það er ekki skynsamlegt með tilliti til náttúruverndarsjónarmiða. Við Kerið í Grímsnesi hefur Kerfélaginu ehf. tekist að snúa við alvarlegri þróun á svæðinu þar sem ófremdarástand var orðið. Það hefur eingöngu gerst vegna þess að innheimtur hefur verið hóflegur aðgangseyrir, kr. 360 + 11% virðisaukaskattur. Stjórnvöld gerðu ekkert í ástandinu sem hafði skapast við Kerið og enginn á vegum stjórnvalda hefur komið þangað í 15 ár að minnsta kosti.

Verði þetta bann að lögum er ljóst að með því verða stjórnarskrárvarin eignarréttindi Kerfélagsins ehf. skert með bótaskyldum hætti. Kerfélagið ehf. hefur þar um árábil stundað lögmæta gjaldtöku og þau réttindi verða ekki skert bótalaust. Þessi réttindi njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Og því aðeins að fullt verð komi fyrir. Í þessu máli skortir á þessa almenningsþörf í tilfalli Kersins og allt að einu yrði ríkið bótaskyldt vegna slíkrar eignaupptöku. Einnig myndi bannið fela í sér brot á réttindum samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi en með þessu yrði gert óheimilt að stunda þá starfsemi sem stunduð hefur verið við Kerið um árábil. Slíkar skorður má aðeins setja að almannahagsmunir krefjist þess en þeir liggja ekki fyrir í þessu máli. Kafli 4 í greinargerð með frumvarpsdrögunum um að þessi bönn standist stjórnarskrá er mjög yfirborðskenndur og þar er alvarleiki málsins ekki greindur eins og rétt er í svo mikilvægu máli. Þar er engin raunveruleg lögfræðileg greining á því hvernig frumvarpið eigi að standast stjórnarskrá. Óhjákvæmilegt er að bæta landeigendum tjón vegna þessarar eignaupptöku.

Neðarlega á blaðsíðu 6 í frumvarpinu er fjallað um það að lagning stígs eða bygging göngubrúar feli ekki í sér að verð sé að veita þjónustu. En þar virðist gengið út frá því heimilt sé að taka gjald fyrir bílastæði. Það er einkennilegt að þjónusta framkvæmdir sem greiða götu bílaumferðar teljist til þjónustu en ekki framkvæmdir sem nauðsynlegar eru fyrir gangandi ferðamenn.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsdraganna er mælt fyrir um að leita skuli leyfis landeigenda í mjög þröngum tilvikum. Skilyrðin eru þessi:

1. Að ferðirnar séu skipulagðar.
2. Að ferðirnar séu endurteknar.
3. Að ferðirnar séu hópferðir.
4. Að ferðirnar séu skipulagðar um ákveðna staði.
5. Að um sé að ræða eignarlönd.
6. Að eignarlöndin séu í byggð.

7. Að ferðirnar geti valdið spjöllum á náttúru eða ónæði.

Augljóst er að afar lítill hluti ferða uppfyllir þessi skilyrði og í raun óframkvæmanlegt að átta sig á því hver er grundvöllur ferða hvers og eins nema með gríðarlegu eftirlitskerfi og starfsmönnum á svæðinu sem yfirheyra hvern og einn ferðamann. Afar fáar ferðir í Kerið myndu t.d. falla undir þetta og útilokað er að átta sig á því hvort um slíkar ferðir er að ræða eða ekki fyrr en mögulega eftir á.

Um 3. gr.

Kerfélagið ehf. mótmælir því að nokkur þörf sé á ákvæði eins og því sem kemur fram í b. lið 3. gr. frumvarpsdraganna. Þar er eingöngu verið að auka á ríkisbáknið með svokallaðri þolmarkagreiningu. Ekki er skilgreint nákvæmlega hvað þolmarkagreining er.

Um 4. gr.

Þessari grein er mótmælt. Og lögð er áhersla á að 1. mgr. 29. gr. núgildandi laga verði breytt á þann veg að felld verði út orðin: „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. Úrlausn Umhverfisstofnunar má skjóta til ráðherra.“ Hér virðist eignarréttur landeigenda engu máli skipta og er ákvæðið allt of opið. Hver sem er gæti krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar með tilheyrandi óþægindum og lögfræðikostnaði fyrir landeiganda. Engin ákvæði er um að sá sem vinnur slík mál skuli greiða málskostnað gagnaðilans sem getur verið umtalsverður í slíkum stjórnsýslumálum. Til dæmis er ekki sanngjarnt að leggja slíkar byrðar á bændur. Einnig nægir að viðkomandi hafi „orðið var við“ hindranir. Þar skiptir engu máli hvort brotið var á viðkomandi sjálfum en regla af þessu tagi er algjör viðsnúningur á þeirri meginreglu íslensks réttarfars að sá sem sækir máli hafi af því lögvarða hagsmuni. Ef ekki hefur verið misgert við viðkomandi hefur hann ekki lögvarða hagsmuni í málinu.

Lagt er til að 1. mgr. 29. gr. laganna orðist svo í heild sinni:

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

Engin ástæða er til að mæla fyrir um sérstakt réttarfar í þessum málum á vegum framkvæmdavaldsins. Þrískipting ríkisvaldsins er mikilvæg en í henni felst m.a. að borgararnir geti leitað til dómstóla sem eru óháðir ríkisvaldinu. Því verður ekki til að dreifa í þessum málum því Umhverfisstofnun er enn þáttur framkvæmdavaldsins.

Um 7. gr.

Í þessari grein er gildistökuákvæði frumvarpsdraganna. Kerfélagið ehf. er alfarið mótfallið því að þessi drög öðlist lagagildi en verði svo þá er ljóst að of stutt er í næstu áramót svo hægt sé að gera ráðstafanir til að bregðast við tjóni vegna þess eða grípa til nýrra leiða til að verja náttúruna við Kerið.

Um kaflann 1. Inngangur

Í upphafi þessa kafla er vísað til bráðabirgðaákvæðis við núgilandi náttúruverndarlög en þess er ekki getið að sá tími sem þar er gefinn til að endurskoða IV. kafla laganna er liðinn en það átti að gerast á haustþingi 2017.

Um kaflann 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Efni þessa kafla verður að mótmæla og er það að mestu tilbúningur. Þar er t.d. hvergi talað um alþjóðlegar skuldbindingar en Ísland hefur m.a. lögfest Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Blátt bann við þeirri starfsemi sem Kerfélagið ehf. hefur stundað nú um árabíl myndi brjóta gegn ákvæðum sáttmálans um friðhelgi eignaréttar, sbr. 1. gr. 1. samningsviðauka.

Þá er því ranglega haldið fram að hinn svonefndi almannaréttur hafi langa forsögu hér á landi frá örófi alda. Margsinnis hefur verið reynt að leiðrétta þetta við starfsmenn ráðuneytisins. Í því ljósi er það greinilega fullur ásetningur þeirra að segja ósatt um þessa forsögu í pólitískum tilgangi. Í meðfylgjandi greinargerð sem ég ritaði árið 2015 er þessi saga rakin með ítarlega og rétt, sjá bls. 3-5.

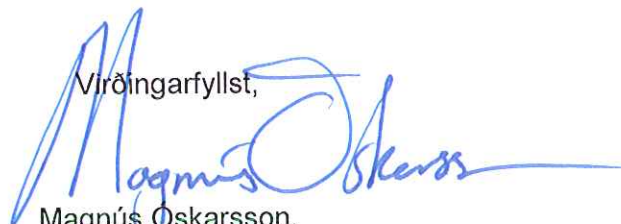
Tekið undir sjónarmið Landsamtaka Landeigenda á Íslandi

Kerfélagið ehf. tekur undir þau sjónarmið og tillögur sem koma fram í bréfi Landsamtaka Landeigenda á Íslandi til ráðuneytisins, dags. 14. september 2018, og vekur athygli á því að þrátt fyrir yfirlýsingar um samráð hefur ekkert tillit verið tekið til þeirra við samningu frumvarpsdraganna.

Fylgiskjöl

Meðfylgjandi eru eftirtalin skjöl:

Greinargerð Kerfélagsins ehf., frá 6. október 2015.

Virðingarfyllst,

Magnús Óskarsson,
hæstaréttarlögmaður.

GREINARGERÐ UM NÝ LÖG UM NÁTTÚRUVERND, NR. 60/2013

Reykjavík, 6. október 2015.

1. Inngangur

Alþingi samþykkti ný náttúruverndarlög 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. Lögin hafa verið umdeild frá upphafi og er það ástæða þess að þau hafa ekki enn tekið gildi.

Núverandi ríkisstjórn hefur boðað endurskoðun á lögnum og óvíst er hvernig lögin munu líta út að lokum. Ekki er víst að þau horfi meiri náttúruverndar eða einföldunar á því viðfangsefni. Drög að breytingum á lögnum voru birt þann 9. mars 2015 á helmasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis en drögin eru þó enn í vinnslu. Tilfni þessarar umsagnar er að koma að sjónarmiðum sem eigendur Kersins telja brýnt að hugað verði að við breytingar á lögnum.

Greinargerð þessi er rituð fyrir hönd umbjóðanda míns, Kerfélagsins sem hefur átt Kerið í Grímsnesi frá árinu 2000. Kerfélagið keypti Kerið af eigendum jarðarinnar Miðengis þegar ekki samdist milli þeirra og ríkisvaldsins um að ríkið keypti Kerið þótt lága fjárhæð bæri á milli. Kerið var auglýst, aðeins tvö tilboð bárust og okkar tilboði var tekið. Við kaup okkar var ríkisvaldinu boðinn forkaupsréttur sem það þáði ekki. Gjaldtöku hafði umbjóðandi minn aldrei í huga og tilkynnti það opinberlega strax við kaupin. En hver var þá tilgangurinn? Fyrst og fremst bjuggu þar að baki náttúruverndarsjónarmið. Allir höfðu eigendur kerfélagsins og eru enn tengdir náttúruvernd með ýmsum hætti. Kerið var á þessum tíma í mikilli niðurníðslu. Engin bílastæði, svæðið útroðið þvers og kruss og algengt að þeir sem þurftu á rauðamöl að halda sæktu hana á svæðið. Við blasti lokun þessarar náttúrperlu.

Eftir kaupin á Kerinu náði Kerfélagið samningum við ríkið um lágmarksaðgerðir svo unnt væri að halda Kerinu áfram opnu en gjaldtaka var ekki á dagskrá um langt árabli. Árið 2008 var hins vegar svo komið að ágangur var orðin svo yfirpyrmandi og staðurinn útroðinn og stórskemmdur. Kerið var á þessum árum hluti af skipulögðum áætlunarferðum rútufélaga um Gullna hringinn, oft á hverjum degi. Umbjóðandi minn ákvað að stöðva áætlunarferðir rútuútgerða á þessa auðlind nema þessi sömu útgerðarfélag legðu eitthvað af mörkum til að viðhalda auðlindinni.

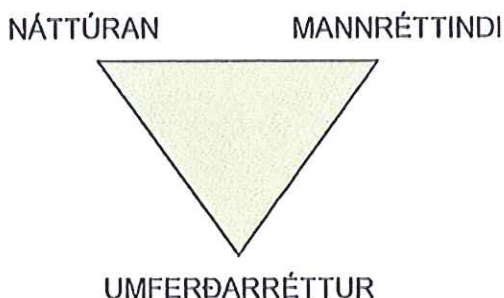
Umbjóðandi minn taldi eðlilegt á þeim tíma að reisa skilsmun á milli atvinnustarfsemi sem gerði út á eignir annarra gegn gjaldi og hinna sem heimsæktu náttúruperlur á eigin vegum. Sagt var: Þeir greiða sem græða, almenningur greiðir ekki. Við þessum var illa

brugðist. Rútum var því úthýst og stærstu fyrirtækin þvinguð til að taka Kerið af auglýstum áætlunarferðum sínum en almenningur hafði áfram aðgang að Kerinu án gjalds. Þungu álagi var létt af svæðinu.

Fimm árum síðar, sumarið 2013 hafði orðið slík sprenging í komu ferðamanna til landsins að ekki nægði lengur að hefta rútuumferðina. Nauðsynlegt var að fá tekjur af staðnum til þess að standa undir viðhaldi hans. (Sem dæmi má nefna að á þessum árum hafði bíleigum fjölgað úr um 30 í 150). Umbjóðandi minn hóf því hóflega gjalddöku af öllum sem heimsækja Kerið, 350 krónur. Af þeirri fjárhæð er greiddur virðisaukaskattur ríkisins. Sú innheimta hefur gengið átakalaust og þrátt fyrir að kostnaður við hana sé mikill skilaði hún strax afgangi svo unnt var að hefjast handa um endurbætur.

2. Hagsmunaþríhyrningurinn

Í umfjöllun um umferðarrétt almennings um náttúruperlur hafa einkum tekist á tvenns konar sjónarmið. Annars vegar eru það sjónarmið þeirra sem telja að allir eigi nánast ótakmarkaðan rétt til farar um lönd annarra og hins vegar viðhorf þeirra sem aðhyllast vernd mannréttinda og benda á að eignarréttindi landeigenda séu mikilvæg grundvallarréttindi. Nefna verður til sögunnar þriðju tegund sjónarmiða sem eru ekki síður mikilvæg en virðast ósamrýmanleg háværustu kröfum um óheftan aðgang að náttúruperlum, hver sem landið á, ríkið, aðrir opinberir aðilar eða einkaaðilar. Það er vernd náttúrunnar. Segja má að saman myndi þessi sjónarmið hagsmunaþríhyrning:



Þessi þrjú sjónarmið vegast á en geta líka unnið ágætlega saman ef ekki væri fyrir fjórðu tegund hagsmuna sem raska jafnvæginu í þríhyrningnum. Það eru hagsmunir eftirlitsiðnaðarins fyrir því að tryggja tilvist sína og auka áhrif sín.

2.1 Náttúran

Kerfélagið leggur áherslu á að viðkvæm náttúra landsins verði varin fyrir ágangi manna. Það var eitt meginmarkmiða með stofnun félagsins. Það er til lítils að tala um umferð fólks um náttúruperlur ef perlurnar hafa verið skemmdar af mannavöldum. Það er einnig skerðing á mannréttindum landeigenda til eignar sinnar ef náttúran í landi hans er fótum troðin. Oft er um óafturkræfar skemmdir að ræða. Ósnortin náttúra er einnig forsenda mikils hluta þess ferðamannastraums sem er nú farinn að sækja landið heim og virðist

enn vera að aukast. Á síðustu 5 árum hefur orðið 160% aukning ferðamanna til landsins.¹ Ferðaþjónustan er orðin stærsta útflutningsgrein Íslendinga. Náttúran á sér sjaldnast sérstaka málsvara nema í þeim tilvikum sem hún er í eigu einhvers. Íslenskar náttúruperlur eru að verða fyrir óafturkræfum spjöllum og landánauð vegna ágangs ferðaþjónustufyrirtækja og fólks á þeirra vegum sem skella skollaeyrum við spjöllum, fjölga rútuferðum, stofna nýjar bíllaleigur, auka komur skemmtiferðaskipa, flugvéla og farþega úr öllum áttum. Hver gætir hagsmuna náttúrunnar? Eru það stofnanir ríkisins? Vikið verður að því hér síðar.

Vegna þessa samspils náttúrunnar við önnur horn hagsmunapríhyrningsins, óafturkræfninnar og þess að náttúran er forsenda ferðaþjónustunnar **vegur náttúran þungt í hagsmunapríhyrningnum.**

2.2 Umferðarréttur – svokallaður almannaréttur

Í opinberri umræðu og í pólitískum tilgangi hefur því verið haldið fram að frá miðöldum hafi verið hér ríkjandi reglur um svonefndan almannarétt og einnatt vísað í Jónsbók, lögbók Magnúsar konungs lagabætis sem gekk í gildi á árunum 1281 – 1283. Eindregnasti og birtafnasti málfutningurinn af þessu tagi er í Hvítbók til verndunar náttúru Íslands sem gefin var út af Umhverfisstjórnuneytinu í tíð síðustu ríkisstjórnar árið 2011. Óhjákvæmilegt er því að fara nokkrum orðum um það hvernig hugtakið almannaréttur hefur verið mistúlkað og misnotað til þess að ná fram pólitískum markmiðum einstakra stjórnmalamála og verja hagsmuni stórra ferðaþjónustuaðila og eftirlitsaðarins. Það er mikilvægt að stilla dálítið af miðjuna og koma umræðunni aftur á það málefnalega spor sem hún á heima á.

Í Hvítbókinni segir t.d. á blaðsíðu 318 að ákvæði búnaðarbálks Jónsbókar endurspegli „viðtækan fararrétt almennings og fólu í sér að landeigendur urðu að þola, að meginstefnu bótalaust, för annarra manna um lönd sín og jafnvel að greiða fyrir henni. Almennir hefur það verið talin forn venja í Íslenskum rétti að hverjum sem er sé heimil för um land annars manns utan kaupstaða og kaupsúna, þar sem ekki er ræktað land eða slægjuland, a.m.k. ef land er óglrt.“

Nú er svo sem ekki umdeilt að að almannaréttur er til en spurningin er hvað í honum felst. Í Hvítbók þessari er langt seilst til þess að hafa endaskipti á grunnreglum eignarréttarins, sem síðan sæta fáeinum undantekningum og gera í staðinn almannarétt að meginreglu sem landeigendur verða að una á hverju sem gengur.

Á ráðstefnu um útlíf og almannarétt árið 1993 sagði Árni Kolbeinsson, sem sem síðar varð hæstaréttardómari þetta um það álitaefni sem við fjöllum um hér í dag:

„Einstaklingseignarrétturinn hefur allt frá upphafi Íslandsbyggðar verið hornsteinn samfélagsuppbyggingarinnar. Eignarréttur að landi stofnaðist í upphafi við nám og hefur æ síðan verið varinn af löggjöfnni. Af ákvæðum Grágásar og Jónsbókar er ljóst að fullt forræði eiganda yfir landareign sinni er meginreglan og jarðeigendur hafa einungis þurft

¹ Kvöldfréttir Ríkissjónvarpsins 13. júlí 2015, <http://ruv.is/sarpurinn/klippa/stefnir-i-met>

að þola rétt almennings til umferðar og tengdra nota í nánar skilgreindum undantekningartilvikum. Enn þann dag í dag er efnahagskerfið byggt á einstaklingseignarréttinum og er hann varin eins og alkunna er af 67. gr. stjórnskrár og verður ekki skertur nema innan ákveðinna þröngra marka. Þegar menn fjalla um umferðarrétt almennings og annan almannarétt og þá mismunandi hagsmuni er þar takast á varðandi umfang hans, má þessi grundvöllur aldrei gleymast. Þær reglur, sem menn komast að niðurstöðu um, að skynsamlegt sé að gilda skuli eftir að hafa vegið og metið ólíka hagsmuni, verða að rúmast innan grundvallarreglna réttarskipunarinnar."

Hvernig sem pólitískar bækur kjósa að lesa Jónsbók verður ekki frá því horft að ákvæði búnaðarbálks Jónsbókar, ganga öll út frá tilvist meginreglunnar um eignarrétt. Bákurinn hefst á ákvæði um það að ef maður vill leigja jörð annars manns þá skuli semja um það við eigandann og síðan er aðferðinni við það að koma á bindandi samningi lýst.

Hér eru nokkur dæmi sem undirstrika greinilega grunnreglur Jónsbókar og um leið hversu fjarlægt það er að sellast í þá mætu bók til að svipta menn lögmætum eignarrétti:

Í 7. kafla segir að ef menn **belta engjar** á leigulandi í leyfisleysi þá skuli greiða fyrir það skaðabætur til leigutaka en til vara landeiganda.

Í 11. kafla segir að leiguliða sé óheimilt að **lóga fé sínu til þess að selja hœy** af jörðinni en geri hann það þá eigi landeigandinn hálfð verð heysins.

16. kafla fjallar um **landamerki**. Slík ákvæði væri óþörf og ástæðulaus að fjalla um ef enginn ætti landið.

Í 57. kafla segir að **alla fugla ómerkta eigi** hver maður á sinni jörð.

Og svo mætti lengi telja. Enginn vafi er á þeirri meginreglu Jónsbókar um einstaklingseignarrétt að landi.

Í búnaðarbálkinum voru 5 afmörkuð undantekningarákvæði sem fólu í sér takmörkun á einstaklingseignarréttinum. Það er ákvæði sem gætu tengst því sem nefnt hefur verið almannaréttur.

Í fyrsta lagi, sagði í 20. kafla að maður skyldi ekki **höggva í annars manns skógi**, nema umferðarmenn farargreiðarbót og til að bæta biluð farartæki sín eða til eldsneytis ef úti þurfti að búa um nætursakir. Allt umfram það skyldi bæta. Einnig sagði að ef viður yxi um þjóðbraut þvera mætti höggva sér leið en skilja yrði viðinn eftir. Það mátti sem sagt ekki slá eign sinni á viðinn.

Í öðru lagi, sagði í 24. kafla að mönnum væri rétt að **æja dráttardýrum sínum** að sumri til í annars manns landi þar sem ekki er slegið. Stafar þetta af þeirri náttúrulegu nauðsyn að æja fararskjótunum á þessum tíma. Strax í næsta málslið er hnykkð á meginreglunni um eignarrétt þar sem segir að hver maður eigi **vöxt á sinni jörðu**.

Í þriðja lagi, sagði í 32. kafla að ef **þjóðvegur lægi** að garði manns þá skyldi vera hlið á garðinum en ef þjóðvegur liggur um bæ manns eða garða þá megi færa þjóðveginn.

Í fjórða lagi, sagði í 44. kafla að þjóðgötur og götur upp í haga og allir rekstrar skuli vera þar sem að fornu hafi verið og einnig að bændum sé skylt að **gjöra vegi** færa um þver héruð og endilöng.

Í fimmta lagi, sagði í 58. kafla að heimilt væri að taka ómerkta fugla og egg á ferð um annars manns land er á götu manns yrðu. Ekki var heimilt að fara víðara yfir landareign annars til þess.

Öll þessi ákvæði eru undantekningarákvæði og öll sett fram í samhengi við afdráttarlaus ákvæði um eignarréttindi landeigenda og þess rækilega gætt að geta þess að bæta skuli tjón sem verður ef farið út fyrir þær heimildir sem ákvæðin veita. Ákvæðin eru sett í þeim tilgangi að menn geti komist leiðar sinnar milli héraða með þeim náttúrulegu takmörkunum sem voru á fararskjótum þess tíma og og viðlegubúnaði. (Tilgangi sem vegakerfið hefur nú tekið yfir). Aldrei var ætlast til að menn færu um lönd annarra í öðrum tilgangi en þessum eða nýti sér lönd annarra í atvinnuskyni.

Almannarétturinn á ekki að tryggja að flokkur rútbifreiða hver með tugum ferðalanga, auk fylgivagns með bítibúr, geti brunað hvert sem er inn á lönd og lendur án þess að landeigendur hafi nokkuð um það að segja. Jónsbók tryggði að maður á sauðskinnsskóm stýlti sér leið yfir land annars manns og gæti týnt bláber og fjallagrös á leiðinni til að draga fram lífið. Ætlunin var aldrei að einni og hálfri milljón ferðamanna, í mörg þúsund dala hátækni útivistarfötum, væri árlega allt á hvers manns land án þess að landeigendur, hvort sem er ríkið eða einstaklingar, fái rönd við reist. Allir skynsamir menn hljóta að sjá að Jónsbók var ekki ætlað að tryggja slíka framgöngu.

Það er því ljóst að almannaréttur í víðtækum skilningi Hvítbókar umhverfisráðuneytisins var aldrei til á miðöldum heldur eru hugmyndir um hann seinni tíma uppfinning.

Hinn svokallaði almannaréttur nýtur því engrar sögulegrar sérstöðu og fá sterk rök eru fyrir honum. Almannarétturinn eru fyrst og aukastærð – réttindi sem hægt er að veita þegar önnur önnur mikilvægari réttindi eða hagsmunir hafa verið tryggðir. Náttúruvernd og eignarréttindi eru besta leiðin til að tryggja að almenningur og komandi kynslóðir geti notið náttúrunnar. Af umferð ferðamanna hljótað óafturkræf spjöll. Almannarétturinn getur því ekki staðið sjálfstætt. Umferðarréttindi hafa því ekki mikil vægi í hagsmunapríhyrningnum.

2.3 Mannréttindi

Eignarréttindi eru mannréttindi. Eignarréttindi hafa verið talin til mannréttinda alveg frá upphafi hugmynda um mannréttindi og teljast til fyrstu kynslóðar mannréttinda. Er þau þannig meðal mikilvægustu mannréttinda í hópi með tjáningarfrelsi, jafnrétti, trúfrelsi, rétti til lífs og rétti til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi.

Eins og að framan er rakið hefur eignarréttur verið meginregla í íslenskum rétti frá landnámi. Staða hans hefur svo styrkst með tilkomu skilnings á mannréttindum. Mannréttindarákvæði um eignarétt var í fyrstu stjórnarskrá Íslands frá árin 1974 og hafa

verið í öllum síðari stjórnarskrám Íslands. Eignarrétturinn nú tryggður í ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar sem stendur í mannréttindakafli hennar þar sem segir að hann sé friðhelgur. Sömuleiðis er eignarrétturinn tryggður í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland er aðili að, sbr. m.a. 1. gr. 1. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Mannréttindareglur eru grundvallarreglur eða „prinsíp“. Þær eru eins konar upphafspunktur í lögfræði oft svo sjálfsgöðar að óþarfi er að taka fram að þær gildi. Er því oft ekki eytt mörgum orðum í slíkar reglur í lagatexta. Þær gilda samt. Reglan um einkaeignarrétt er slík regla sem gildir nema hún sé takmörkuð með löglegum hætti og undantekningar frá henni ber að túlka þröngt.

Þessi sjónarmið hafa átt undir högg að sækja eins og jafnan þegar koma má einföldum sjónarmiðum á framfæri með slagorðum og upphrópunum en verra er að glíma við dýpri umfjöllun. Það er einmitt við aðstæður af þessu tagi sem grundvallarreglur um mannréttindi sanna gildi sitt. Þeim er ætlað að vernda tiltekin grunnréttindi fyrir ágangi þeirra sem eru háværarar eða fyrirferðarmeiri í opinberri umræðu.

Vegna þess að eignarréttur eru mannréttindi sem njóta sögulegrar sérstöðu og eru meginregla í íslenskum rétti og stuðla að verndun náttúrunnar þar sem hún er í einkaeigu vega slík sjónarmið þungt í hagsmunapríhyrningnum.

2.4 Eftirlitslönaðurinn

Í núgildandi náttúruverndarlögum nr. 44/1999, er ýmsum stjórnvöldum falin margkyns hlutverk. Þar eru tilgreindar gestastofur, Umhverfisstofnun, umhverfis- og auðlindaráðherra, Náttúrufræðistofnun Íslands, náttúrustofur, Líffræðistofnun Háskóla Íslands, landverðir, Þjóðminjasafn Íslands, Skógrækt ríkisins og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála. Samtals 10 stjórnvöld eða tegundir stjórnvalda því stjórnvöld eins og gestastofur, náttúrustofur eða landverðir eru fleiri en eitt í hverjum flokki. Nýju lögin, taki þau gildi, fjalla nú til viðbótar einnig um náttúruvinnjaskrá og Náttúruverndarsjóð. Samtals er þar því fjallað um 12 stjórnvöld eða tegundir stjórnvalda í þessum nýja lagabálki.

Þrátt fyrir öll þessi stjórnvöld hefur enginn af hálfu ríkisins sinnt náttúruvernd við Kerlð í fimmtán ár í það minnsta og líklega lengur. Verndum einstakrar náttúru þar hafa eingöngu eigendur þess sinnt. Þegar þeim ofbauð rútuumferðin á árinu 2008 og bönnuðu hana voru það stjórnvöld sem óskuðu eftir því að þeirri aðgerð yrði frestað um eitt ár. Þá yrði lausn fengin á málinu. Á það var ekki fallist af hálfu Kerfélagsins. Nú sjö árum seinna hafa stjórnvöld ekki enn fundið lausn á vandanum. Hugmyndir núverandi ráðherra sem nefndar hafa verið að undaförnu virðast þó mjög tilbóta þótt ástæðulaust sé að auka völd og áhrif eftirlitsaðila til að þær fái framgang.

Í núgildandi náttúruverndarlögum eru stjórnvöldum veittar auknar heimildir og lagðar á stjórnvöld auknar skyldur þegar um er að tefla land sem hefur verið skilgreint sem náttúruverndarsvæði og er á náttúruvinnjaskrá skv. 2. mgr. 6. gr. náttúruverndarlaganna. Umhverfisstofnun á að reka þau og hafa umsjón og eftirlit með þeim og gæta þess að

náttúru landsins sé ekki spillt á slíkum svæðum. Eigendur Kersins telja nýju náttúruverndarlögin vera misheppnuð og síst til þess fallin að bæta eða auka náttúruvernd.

Á sviði náttúruverndar hefur myndast eftirlitsiðnaður. Nýju náttúruverndarlögin voru samin af fulltrúum framangreindra stofnanna – eftirlitsiðnaðarins. Ekki er hægt að horfa framhjá því að þessar stofnanir hafa hag af því að viðhalda iðnaðinum, halda uppi atvinnustigi eftirlitsmanna. Yfirmenn þessara stofnanna hafa metnað og hag af því að auka völd sín og fjölga undirmönnum sínum og verkefnum. Enginn þessara stofnanna er lýðræðisleg ef undan er skilin ráðherrann sjálfur sem hefur lýðræðislegt umboð. Ótækt er að auka sífellt völd ólýðræðislegra stofnanna og embættismanna. Færa verður völdin aftur til lýðræðislega kjörinna fulltrúa eða alla leið aftur þangað sem völdin eru uppsprottinn, til landsmanna sjálfra án milligöngu ríkisvaldsins. Völd embættismanna eru ekki af hinu góða.

Alþingi verður að hætta að taka tillit til hagsmuna eftirlitsiðnaðarins og eyða slíkum sjónarmiðum úr löggjöf. Ný náttúruverndarlög eiga að taka mið af hagsmunapríhyrningi í góðu jafnvægi ekki hagsmunafærningi sem mun aldrei halda jafnvægi.

3. Gjaldtaka leysir vandann

Hvernig á að verjast hættunni sem steðjar að náttúrunni á vinsælum ferðamannastöðum? Hin miðstýrða ríkislausn með opinberum úthlutunarsjóði sem er kölluð náttúrupassi fær hvergi góðar viðtökur. Því miður mótmæla sumir þessari miðstýringu og ríkisforsjá með því að leggja til enn meira af slíku. Gistináttagjald og komugjald eru dæmi þar um. Náttúrupassinn hefur þó þann kost umfram hreina skatta að aðeins þeir sem ætla að njóta náttúrunnar myndu greiða fyrir það en ekki barnafjölskylda sem er að koma heim frá Tenerífe sem þyrfti að borga komugjald og ekki fótboltalið frá Akureyri sem gistir á gistiheimili í Reykjavík vegna útileiks við KR sem þyrfti að greiða gistináttagjald.

Aðeins með því að greitt sé fyrir þjónustu á hverjum stað er mögulegt að tryggja að aðeins þeir sem njóti greiði og að einnig að hægt sé að stýra álagi með mismunandi gjöldum og innheimtuaðferðum, að tekjur verði eftir á þeim stöðum sem afla þeirra og menn losni með enn einn opinbera úthlutunarsjóðinn þar sem fulltrúar flokka og kjördæma togast á um peningana. Það eru einmitt þeir sem myndu afla mest með gjaldtöku sem þurfa mest á fjármuninum að halda til verndunar. Það segir sig sjálft.

	Aðeins þeir sem njóta greiða	Mögulegt að dreifa álagi	Tekjur tengdar hverjum stað	Laus við opinberan úthlutunarsjóð
Náttúrupassi	✓	✗	✗	✗
Gistináttagjald	✗	✗	✗	✗
Komugjald á flug	✗	✗	✗	✗
Greitt á staðnum	✓	✓	✓	✓

Einhverjum kann að þykja það flókið að menn greiði fyrir heimsóknir á hvern stað. En eins og greiðslutæknin er orðin er þetta auðvitað lítið mál og sjálfsagt yrðu ýmsar útfærslur á því eins og þekkist víða þar sem ýmist er greitt fyrir bíl, bílastæði, fyrir hvern ferðamann eða bara fyrir siglingu eða tiltekna skoðunarferð.

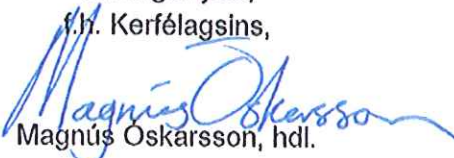
Má ekki vera smá samkeppni á þessum sviðum eins og öðrum?

4. Tillögur að breytingum

Kerfélagið tekur undir tillögur Landssamtaka Landeigenda á Íslandi um breytingar á nýjum náttúruverndarlögum. Sérstaklega er brýnt að breyta 18. gr., 1. mgr. 29. gr. 2., mgr. 29. gr. og 87. gr. með þeim hætti sem Landssamtök Landeigenda á Íslandi leggja til.

5. Lokaorð – Áskorun

Hér að ofan er greint frá þeim ákvæðum sem Kerfélagið telur hvað brýnast að verði endurskoðuð í nýju náttúruverndarlögunum. Náttúruverndarlöggjöf varðar marga og ólíka hagsmuni og er mikilvægt að tekið sé tillit til allra réttmætra sjónamiða. Lítið virðist hins vegar fara fyrir því að tekið hafi verið tillit til sjónarmiða náttúrunnar og landeigenda við gerð laganna og er skorað á stjórnvöld að bæta úr því.

Virðingarfyllst,
f.h. Kerfélagsins,

Magnús Óskarsson, hdl.