



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
b.t. skrifstofu landgæða
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 13. mars 2019

1903012SA VÓHS
Málalykill: 00.64

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, mál nr. S-74/2019

Í samráðsgátt stjórnvalda er til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 sem áformað er að leggja fram á vorþingi. Á liðnu hausti tók sambandið þátt í fundi sem ráðuneytið boðaði hagsmunaaðila til þann 24. ágúst 2018. Þá sendi sambandið tillögur sínar og sjónarmið um fyrirhugaða endurskoðun á IV. kafla náttúruverndarlaga um almannarétt til ráðuneytisins, dags. 18. september 2018.

Um frumvarpið

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögnum í því skyni að styrkja almannarétt einstaklinga sem ferðar um óræktuð eignarlönd í byggð. Lagt er til að ekki verði heimilt að meina einstaklingum að fara um slík svæði nema nauðsynlegt sé að takmarka umferð vegna nýtingar eða verndunar svæðisins. Jafnframt er lagt til í frumvarpinu að ekki verði lengur heimilt að takmarka umferð um slík svæði með gjaldtöku fyrir aðgang.

Á móti vikkun á framangreindum rétti einstaklinga er lagt til í frumvarpinu að landeigendur hafi meiri rétt til að ákveða hvort land þeirra í byggð sé nýtt undir endurtekna skipulegar hópferðir í atvinnuskyni. Þá er gert ráð fyrir beinu samþykki hlutaðeigandi landeiganda fyrir slíkri nýtingu þriðja aðila á landi hans sé hætta á spjöllum á náttúru eða ónæði.

Sjónarmið sambandsins og sveitarfélaga

Í stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2018-2022, sem samþykkt var af stjórn sambandsins þann 30. nóvember 2018 á grundvelli umfjöllunar á XXXII. landsþingi sambandsins kemur fram eftirfarandi í kaflanum um sjálfbærni og umhverfismál:

Sambandið skal vinna að því að fram fari heildstæð umræða um framkvæmd náttúruverndarlaga og framtíðarsýn um fjölda friðaðra náttúrusvæða. Við ákvarðanir um friðun og verndun landsvæða verði ávallt haft samráð við hlutaðeigandi sveitarfélög og landshlutasamtök sveitarfélaga. Sveitarfélög hugi jafnframt að því hvernig þau geti stuðlað að aukinni náttúruvernd innan sinna marka.
(3.4.14)

Enn fremur segir svo um ágang ferðamanna að íslenskri náttúru:

Sambandið beiti sér fyrir því að ríki, sveitarfélög, landeigendur og ferðaþjónustan vinni saman að því að draga úr neikvæðum áhrifum af aukinni umferð ferðamanna á viðkvæma staði í íslenskri náttúru. Áhersla verði lögð á nauðsynlega uppbyggingu á ferðamannastöðum og að umferð ferðamanna verði beint á landsvæði sem þola aukna umferð. Jafnframt verði lögð áhersla á að vegum og öðrum innviðum verði viðhaldið til að þeir þoli þá auknu umferð sem leiðir af fölgun ferðamanna. (3.4.15)

Heimild til að tjalda utan skipulagðra tjaldsvæða

Á síðustu árum hafa sveitarfélögin og ýmsir landeigendur aðrir staðið fyrir mikilli uppbyggingu tjaldsvæða til að mæta síauknum straumi ferðamanna um landið sem kjósa að ferðast með tjöld, tjaldvagna, fellihýsi, hjólhýsi eða húsbíla af ýmsu tagi. Á flestum stöðum í byggð er greiður aðgangur að slíkum svæðum og gjaldtaka er alla jafna hófleg. Með hliðsjón af þessari uppbyggingu telja mörg sveitarfélög það tímaskekkju að hafa áfram í lögum viðtæka heimild til að tjalda utan skipulagðra tjaldsvæða.

Því fylgir umtalsverður viðbótarkostnaður fyrir sveitarfélög þegar ferðafólk skilur eftir sig úrgang af ýmsu tagi við áningarstaði því oftast en ekki eru vel búin tjaldsvæði skammt undan, en ferðamenn kjósa eftir sem áður að haga ferðum sínum með þessum hætti.

Að áliti sambandsins þarf við endurskoðun IV. kafla laganna að líta til ákvæða og markmiða lögreglusamþykktar sveitarfélaga. Frumvarpið ber þess þó merki að slíkt hafi ekki verið gert, þrátt fyrir fyrirheit ráðuneytisins um annað. Dregið hefur úr hefðbundinni tjaldferðamennsku og um leið orðið gífurleg aukning í notkun húsbíla af hvers kyns stærðum og gerðum. Slíkum bifreiðum er oft lagt að eigin geðþótta utan skipulagðra tjaldsvæða með tilheyrandi óþrifnaði. Hugtakið „hefðbundin viðlegutjöld“ í gildandi lögum („tjöld til gistingar“ í frumvarpinu) hefur verið túlkað þannig að það næði til hefðbundins viðlegubúnaðar sem hefur þróast frá því að vera tjöld úr tau/gúmmíduk, yfir í tjöld á hjólum (tjaldvagnar, fellihýsi, hjólhýsi, húsbílar) og virðist þróunin vera sífellt meira í þá átt að ferðamenn nýti húsbíla og litla ferðabíla sem útbúnir eru svefnpláss til að ferðast um landið. Sú heimild sem tíðkaðist frá fornu fari, að dvelja á óræktuðu landi hefur breyst umtalsvert í tímans rás. Þá var tíminn annar, vélknúnar samgöngur voru takmarkaðar og ferðast þurfti langar leiðir á milli landshluta þar sem hvergi voru skipulögð tjaldsvæði í þeirri mynd sem við þekkjum nú. Nú er tíðin önnur og til að mynda má nefna að á Suðurlandi eru 41 skráð tjaldsvæði, þar af fjögur á um 270 km vegleið frá Vík og að Höfn í Hornafirði.

Þessu tengt vill sambandið vekja athygli á að fjölmörg sveitarfélög hafa lokið vinnu við, eða eru að hefja vinnu við nýjar lögreglusamþykktir til að samræma verklag innan landshluta. Í sameiginlegri lögreglusamþykkt fyrir sveitarfélögin á Suðurlandi er reynt að taka á þessu frjálsræði sem hefur þróast í gistiháttum ferðamanna, sbr. 12. gr.:

Við alfaraleið í byggð er óheimilt að gista í tjöldum, húsbílum, hjólhýsum, fellihýsum, tjaldvögnum og öðrum sambærilegum búnaði, utan skipulagðra tjaldsvæða.

Enn fremur segir í 13. gr.:

Ekki má ganga örna sinna eða kasta af sér þvagi á almannaferi eða á lóð, land eða híbýli annars manns. Hver sem það gerir skal hreinsa upp eftir sig.

Að öllu framangreindu virtu, þarfnast frumvarpstextinn nánari umfjöllunar um heimildir eiganda til að takmarka dvöl manna á sínu landi, sbr. 1. gr. frumvarpsins.

Um bann við gjaldtöku

Hér á landi hefur reynst vera mikil andstaða við gjaldtöku af almenningi og er gjarnan vísað til almennaréttar, sem hefur lengi skipað stóran sess í náttúruverndarlöggjöf hér á landi. Á 839. fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem haldinn var 27. maí 2016, var rætt um sókn sveitarfélaganna til að fá auknar tekjur af komu ferðamanna til landsins. Í kjölfarið var stofnaður starfshópur sem var falið það verkefni að koma með tillögur um hvernig best væri að standa að aukinni gjaldtöku á ferðamönnum. Í skýrslu¹ starfshópsins kom fram að í opinberri umræðu um gjaldtöku af ferðamönnum hefur verið gert of mikið úr því að gjaldtaka af ferðamannastöðum eða vinsælum áfangastöðum ferðamanna sé líkleg til þess að fæla ferðamenn frá því að koma til landsins. Hafa má í huga að ferðamenn sem hingað koma eru flestir vanir því að þurfa að greiða hóflegt gjald fyrir aðgang að ýmsum áfanga- og ferðamannastöðum í sínum heimalandi. Það séu því í raun lítil haldbær rök fyrir því að gjaldtaka gæti reynst skaðleg. Muni meiri hættu er á því að aðgerðarleysi varðandi nauðsynlega uppbyggingu geti með varanlegum hætti skaðað orðspor landsins. Ekki sé það heldur sanngjarnt né eðlilegt að landeigendur þurfi að bera umhverfiskostnað af miklum ágangi ferðamanna á vinsæla staði og ekki þarf stærra tilefni en að slíkir staðir í náttúru Íslands birtist í tónlistarmyndbandi, slíkur getur ágangurinn verið að hann hafi í för með sér mikil og óafturkræf áhrif á náttúruna.

Í umsögn Kerfélagsins ehf. um frumvarpið í tengslum við umfjöllun um gjaldtöku, segir að „[...] fé til að tryggja uppbyggingu og náttúruvernd á hverjum stað er einnig aðferð til að stýra álagi með því að takmarka aðgengi.“ En áður en gjaldtaka hófst við Kerið var ágangur ferðamanna orðinn svo mikill og yfirþyrmandi að við blasti lokun og var um tíma ákveðið að stöðva áætlunarferðir hópferðabífreiða þar sem staðurinn var og er yfirleitt hluti af „Gullna hringnum“. Gjaldtakan í Kerinu er dæmi um eitt form álagsstýringar og hefur áfangastaðnum verið vel viðhaldið síðan gjaldtaka hófst. Þá er vert að nefna gjaldtöku við Raufarhólshelli, sem leigutakar og eigendur svæðisins litu fyrst og fremst á sem verndunarverkefni. Aðra staði má eflaust nefna en sambandið telur að allar breytingar á lögunum verði að gera út frá skynsemissjónarmiðum. Hvaða áhrif og afleiðingar er líklegt að bann við gjaldtöku, eins og það er sett fram í 1. gr. frumvarpsins, muni hafa á náttúru Íslands?

¹ Skýrsla starfshóps um auknar tekjur sveitarfélaga af ferðamönnum, 2016:

https://www.samband.is/media/skipulags--og-byggdamal/Skyrsla-um-ferdamal_Prent.pdf

Þar sem frekar fáir ferðamannastaðir eru í eigu sveitarfélaga hafa sveitarfélögin talið vænlegra að horfa til þess að innheimta bílastæðagjöld við fjölfarna ferðamannastaði. Þó eru áfangastaðirnir nokkrir sem heilla ferðamenn sem hingað heimsækja landið og því getur sambandið ekki samþykkt þá tillögu að breytingu sem lögð er til í 2. málsl. 18. gr. laganna um bann við gjaldtöku fyrir aðgang.

Lagning stíga eða bygging göngubrúa getur talist nauðsynleg mótvægisáðgerð gegn ágangi ferðamanna á vinsæla staði; sama á við um landvörslu. Ekki er alltaf raunhæft að grípa til lokunar svæða, þó slíkt úrræði sé vissulega kostur í lögunum. Hins vegar er það umhugsunarefni ef að sveitarfélög sem landeigendur sitja uppi með umhverfiskostnaðinn vegna ágangs ferðamanna þegar á sama tíma er gerð krafa um að sveitarfélög leggi í miklar fjárfestingar vegna ferðaþjónustu.

Lokaorð

Sambandið telur mikilvægt að ríki, sveitarfélög, landeigendur og ferðaþjónustan vinni saman að því að draga úr neikvæðum áhrifum af aukinni umferð ferðamanna á viðkvæma og vinsæla staði í íslenskri náttúru til að verja þær ágangi og óafturkræfum skemmdum. Nauðsynlegt er að nálgast áframhaldandi vinnslu frumvarpsins af skynsemi. Sambandið hefur á þessu stigi miklar efasemdir um að auknar kröfur um sönnunarbyrði séu lagðar á landeigendur/bændur fyrir því að stöðva ágang ferðamanna á jörð í þeirra eigu.

Að lokum vill sambandið árétta það sem kemur fram í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 60/2013, þar sem segir að eitt af því sem einkennir náttúruverndarlöggjöf er að hún varðar marga og ólíka hagsmuni. Réttarreglur um náttúruvernd þurfi því að taka mið af og vega saman margs konar hagsmuni. Leggja þurfi áherslu á að slíkar reglur séu skýrar en jafnframt til þess fallnar að sætta ólík sjónarmið.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri