

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Í stað 2. másl. í 1. mgr. 18. gr. laganna koma tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Þó er í sérstökum tilvikum heimilt að takmarka eða banna með merkingum við stiga og hlið för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð, ef það er nauðsynlegt vegna nýtingar þess eða verndunar. Óheimilt er að takmarka för um land samkvæmt ákvæði þessu með gjaldtöku fyrir aðgang.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 24. gr. laganna:

a. 1. mgr. 24. gr. laganna orðast svo:

Þegar skipulagðar eru í atvinnuskyni endurteknar hópferðir um ákveðna staði á eignarlöndum í byggð, sem valdið geta spjöllum á náttúru eða ónæði, skal leita leyfis landeiganda eða réttahafa lands. Þegar um er að ræða friðlýst svæði skal leita leyfis Umhverfisstofnunar eða annarra stjórnvalda þjóðgarða eftir því sem við á. Þegar um er að ræða náttúruverndarsvæði, önnur en friðlýst svæði, skal landeigandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar áður en leyfi samkvæmt ákvæði þessu er veitt.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Endurteknar skipulegar hópferðir.*

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 25. gr. a laganna:

a. Í stað orðanna „tvær vikur“ í 1. mgr. kemur: fjórar vikur.

b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Heimilt er að takmarka heildarfjölda ferðamanna um tiltekið svæði enda liggi fyrir rökstutt mat sem byggt er á þolmarkagreiningu svæðis að veruleg hætta sé á varanlegu eða viðvarandi tjóni af völdum umferðar eða ágangs. Umhverfisstofnun getur að eigin frumkvæði eða að fenginni tillögu hlutaðeigandi sveitarfélags eða landeiganda látið vinna slíkt mat. Tillaga að takmörkun skal unnin af Umhverfisstofnun í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélag og með samþykki landeiganda eða réttahafa lands ef um eignarland er að ræða. Takmörkun samkvæmt málsgrein þessari skal staðfest af ráðherra og auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um samræmda framkvæmd greininga á þolmörkum svæða á grundvelli sjálfbærni og hvernig standa skal að framkvæmd slíkrar takmörkunar.

4. gr.

Á eftir 1. másl. 1. mgr. 29. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Gjaldtaka í andstöðu við 1. mgr. 18. gr. laganna telst ólögmet hindrun samkvæmt ákvæði þessu.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 63. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. másl. 1. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Til innflutnings lifandi dýra eða plantna skal jafnframt afla leyfis í samræmi við lög um innflutning dýra eða lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.
- b. 2. málsliður verður 3. másl. og orðast svo: Heimilt er þó að flytja eftirfarandi inn án leyfis Umhverfisstofnunar:
 1. búfé, en um slíkan innflutning gilda ákvæði laga um innflutning dýra,
 2. framandi plöntutegundir sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, jarðræktar, landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 5. mgr. og 2. gr. laga nr. 51/1981 um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum,
 3. tegundir sem ráðherra hefur ákveðið með reglugerð, sbr. 5. mgr., að flytja megi inn án leyfis.
- c. 2. másl. 2. mgr. orðast svo: Umsókninni skal einnig fylgja greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin eða möguleg útbreiðsla hennar hafi á lífríkið og líffræðilega fjölbreytni.
- d. Á eftir 2. másl. 2. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirsmáli um umsóknir og fylgigögn með umsóknum.

6. gr.

64. gr. orðast svo:

Afhenda skal Matvælastofnun allar umsóknir um leyfi til innflutnings og dreifingar lifandi framandi lífvera, skv. 63. gr. Matvælastofnun skal framsenda allar umsóknir samkvæmt 63. gr. til Umhverfisstofnun til meðferðar samkvæmt lögum þessum. Umhverfisstofnun metur hvort umsókn um leyfi til innflutnings og dreifingar falli undir lög þessi.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um málsmeðferð umsókna um innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera, þ.m.t. fylgigögn, tímafresti og tilkynningu um afgreiðslu umsóknar.

7. gr.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2020.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er unnið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Núgildandi náttúruverndarlög, nr. 60/2013, tóku gildi 15. nóvember 2015. Við endurskoðun þeirra, fyrir gildistöku, var tveimur ákvæðum til bráðabirgða bætt við lögin. Um er að ræða ákvæði sem kveða á um endurskoðun annars vegar IV. kafla laganna og hins vegar XI. kafla þeirra.

IV. kafli laganna fjallar um almannarétt, útivist og umgengni. Í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar, þingskjal 406 í máli nr. 140 á 145. löggjafarþingi, er ástæða þess reifuð og það dregið fram að það væri álit nefndarinnar að mikilvægt væri að halda í þann hluta almannaréttarins sem flestum landsmönnum væri kær og snéri að rétti almennings til að

fara um náttúruna og njóta hennar. Þau sjónarmið hafi hins vegar komið fram að þennan rétt almennings ættu lögaðilar ekki að geta fénytt á kostnað annarra. Ferðaskipuleggjendur gætu á grundvelli almennaréttar skipulagt hópferðir í atvinnuskyni á land annarra án þess að þurfa að leggja neitt af mörkum til verndar svæðisins eða til uppbyggingar innviða þess. Í núverandi lögum væru heimildir landeigenda eða réttshafa lands til að takmarka slíka markaðssetningu settar þröngar skorður. Nefndin taldi mikilvægt að vinna áfram með þetta mál og að einhvers konar stýring á umferð ferðamanna væri nauðsynleg sem hluti af heildarskipulagi ferðaþjónustu í landinu. Jafnframt var tiltekið sérstaklega í nefndarálitinu að taka þyrfti afstöðu til þess hvort í almennaréttinum ætti að greina á milli, annars vegar skipulegar hópferða í atvinnuskyni, og hins vegar ferða einstaklinga og ferðafélaga um landið. Fyrir gildistöku laganna á sínum tíma, var á grundvelli framangreinds, lagt til að í lögum yrði sett sérstakt ákvæði til bráðabirgða þar sem fram kemur að umhverfis- og auðlindaáðherra, í samráði við aðra hlutaðeigandi ráðherra, skuli láta vinna frumvarp um ný ákvæði er taki til stýringar á ferðaþjónustunni með hliðsjón af reglum um almennarétt og á grundvelli náttúruverndar og nauðsynlegrar auðlindastýringar sem nýting ferðaþjónustunnar á náttúrunni hefur óhjákvæmilega í för með sér.

XI. kafli laganna fjallar um innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera. Samkvæmt framangreindu nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar var lagt til að ráðherra taki efni XI. kafla laganna um framandi lífverur til endurskoðunar. Þar er tiltekið að umhverfis- og auðlindaráðherra skuli vinna þá tillögu í samráði við þann ráðherra er fer með málefni sem varða inn- og útflutning dýra og plantna og erfðafni þeirra. Í ákvæðinu er lagt til að endurskoðun kaflans skuli lúta að því að sameina réttarheimildir um innflutning og dreifingu lífvera hjá Umhverfisstofnun og Matvælastofnun samkvæmt nánar tilgreindum ákvæðum laga. Að mati nefndarinnar á slík breyting að vera til einföldunar á stjórnslu þessara mála þannig að á einum stað verði eftirlit með og leyfi veitt til innflutnings og dreifingar lífvera. Fyrir gildistöku laganna á sínum tíma var á grundvelli framangreinds lagt til að í lögum yrði sett sérstakt ákvæði til birgðaákvæði þar sem fram kemur að ráðherra skuli 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 erfðafni þeirra, og leggja fram frumvarp til laga um nýjan XI. kafla laganna. Endurskoðun kaflans lúti að því að sameina réttarheimildir um innflutning og dreifingu lífvera hjá Umhverfisstofnun og Matvælastofnun samkvæmt nánar tilgreindum lögum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Mikil aukning í fjölda ferðamanna hefur gert það að verkum að kallað hefur verið eftir endurskoðun þeirra ákvæða náttúruverndarlaga er fjalla um almennarétt og rétt landeiganda til að takmarka för um land sitt í ljósi álags á náttúruna og þess ónæðis sem ferðaþjónusta í atvinnuskyni getur skapað fyrir landeiganda. Náttúrutengd ferðaþjónusta er orðinn stór atvinnuvegur í landinu, en árið 2018 komu til landsins rúmlega 2 milljónir ferðamanna. Sú aukning hefur sett ákvæði um frjálsa för almennings um land, án hindrana, í nýtt og annað samhengi. Nauðsynlegt er að skýra ákvæði laganna betur hvað þetta varðar þannig að ljóst sé hver réttur einstaklinga, landeiganda og aðila í ferðaþjónustu er. Málefni almennaréttar hafa verið til umfjöllunar um töluverða hríð, sbr. áður nefnt ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 60/2013.

Markmið þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu og snúa að almennaréttinum er að víkka nokkuð rétt einstaklinga til frjálsrar fara og dvalar á eignarlandi enda séu ekki lögættar ástæður til að takmarka slíka umferð. Samhliða slíkri víkkun er í frumvarpinu lagt

til að heimildir þriðja aðila til nýtingar sams konar eignarlands, á endurtekinn hátt í atvinnuskyni, verði ekki heimilar nema að fengnu leyfi landeiganda.

Í samræmi við framangreint bráðabirgðaákvæði laganna þar sem fram koma fyrirmæli um endurskoðun á XI. kafla laganna um innflutning framandi lífvera er í frumvarpi þessu lagðar til leiðir sem eiga að skýra málsmeðferð, auka skilvirkni og minnka flækjustig umsóknarferils

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarp hefur að geyma sex ákvæði auk gildistökuákvæðis. Í fyrstu fjórum greinum þess er að finna breytingar sem lagðar eru til á ákvæðum IV. kafla er fjallar um almannarétt, útivist og umgengni. Breytingarnar eru í meginatriðum þrenns konar. Í fyrsta lagi er lagt til að almannaréttur einstaklinga verði styrktur nokkuð samhliða því að réttur landeiganda til að takmarka för einstaklinga um óræktað land í byggð verði settar nokkrar skorður. Breytingarnar sem lagðar eru til byggjast að nokkru leyti á sambærilegum sjónarmiðum og var að finna í upphaflegu frumvarpi um náttúruvernd áður en því var breytt við endurskoðun laganna fyrir gildistöku þeirra. Í því felst að ekki megi takmarka eða banna för og dvöl aðila á óræktuðu eignarlandi í byggð nema á grundvelli tiltekinna nýtingar eða verndunar. Jafnframt er lagt til að ekki verði heimilt að takmarka för um slíkt land með gjaldtöku fyrir aðgang. Í öðru lagi er lagt til að kveðið verði skýrt á um að leyfi landeiganda þurfi vegna endurtekinna skipulagðra hópferða um eignarlönd sem geta valdið tjóni eða ónæði. Í þriðja lagi er lagt til að skýrar verði kveðið á um það í lögum að heimilt verði að takmarka heildarfjölda ferðamanna um tiltekið svæði ef veruleg hættu er talin á varanlegu eða viðvarandi tjóni af völdum umferðar eða ágangs á umræddu svæði.

Í 5. og 6. gr. frumvarpsins er að finna tillögur um breytingar á XI. kafla laganna er fjallar um innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera. Samkvæmt núverandi framkvæmd þessara mála eru leyfisveitingar og eftirlit með innflutningi lifandi framandi lífvera á hendi tveggja stofnana, Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar. Aðili sem hyggst flytja inn lifandi framandi lífveru getur því þurft að leita til beggja stofnananna til að sækja um slíkt leyfi. Meginmarkið með þeim tillögum sem lagðar eru til í frumvarpi þessu eru að einfalda leyfisveitingakerfið fyrir hinn almenna borgara. Breytingin felst í því að stjórnarsýsla leyfisveitingaferlisins er samræmd þannig aðili þurfi að sækja um innflutningsleyfið á einum stað jafnvel þótt tvö leyfi þurfi til innflutningsins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ljóst er að náttúruverndarlöggjöfin rétt eins og skipulags- og byggingarlöggjöfin og önnur löggjöf er varða land, landssvæði og framkvæmdir kunna að þrengja að rétti eiganda til að fara með eign sína eins og þeir sjálfir kjósa. Ákvæði um almannarétt eru í grunninn ákvæði er takmarka eignarétt sem verndaður er í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Viðurkennt er í íslenskum rétti að löggjafanum er þó heimilt í vissum tilvikum að kveða á um almennar, tilteknar og afmarkaðar takmarkanir á eignarrétti án þess að þær brjóti gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Með frumvarpinu er lagt til að réttur landeiganda og rétthafa lands séu settar ákveðnar og tilteknar skorður á grundvelli almannahagsmuna. Við mat á almannaréttinum gagnvart eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar verður að líta til langrar forsögu almannaréttarins hér á landi en telja verður að réttur almennings til óhindraðrar farar um landið hafi verið við lýði hérlendis frá örófi alda. Ekki verður talið að þær breytingar sem hér eru lagðar til gangi of nærri eignarréttinum enda er bæði í frumvarpi þessu og í gildandi lögum gert ráð fyrir að landeiganda sé heimilt að takmarka slíkan rétt almennings til frjálsrar farar um land hans enda liggja málefnalegar ástæður að baki slíkri takmörkun. Ákvæði

frumvarpsins um að þrengja heimild þeirra sem stunda endurteknar skipulagðar hópferðir um eignarland nema með leyfi landeiganda eða rétthafa stuðli frekar að því að vernda eignarréttindi frekar en að takmarka þau.

5. Samráð.

Við undirbúnings frumvarps þessa var viðhaft tvíþætt samráð vegna endurskoðunar IV. kafla um almannarétt, útivist og umgengni. Í fyrsta lagi var skipaður vinnuhópur með fulltrúum þeirra ráðherra er málið varðar helst, þ.e. fulltrúum ráðherra ferðamála, ráðherra fjármála og ráðherra þjóðlendumála. Hópurinn fundaði nokkrum sinnum. Þá var skipaður samráðshópur félagasamtaka og hagsmunaaðila sem hafa mikla snertifleti við umrætt málefni. Þar var leitast við að ræða og draga fram helstu sjónarmið aðila. Í þeim hópi sátu fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga, Landverndar, Samtaka útivistarfélaga, Bændasamtakanna, Samtaka ferðaþjónustunnar og Landssamtaka landeigenda. Eins og oft vill verða þegar hagsmunir aðila eru ólíkir þá voru þær tillögur sem fram komu frá þessum aðilum til lausnar viðfangsefninu fjölbreyttar og mismunandi. Á grundvelli þessa samráðs mótaði ráðuneytið hins vegar þær tillögur sem settar eru fram í frumvarpi þessu með það að leiðarljósi að mæta eins og hægt væri þeim sjónarmiðum sem fram komu við samráð aðila og þeim vilja sem settur er fram í framangreindu ákvæði til bráðabirgða við lögin og í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Ákvæði til bráðabirgða um innflutning lifandi framandi lífvera varðar sameiningu réttarheimilda þeirra tveggja stofnana sem með þau mál fara. Í ljósi þessa leituðu ráðuneytin tvö, umhverfis- og auðlindaráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, eftir sjónarmiðum og tillögum stofnananna tveggja, þ.e. Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar, um það hvernig best mætti samræma stjórnsýslu stofnananna. Stofnanirnar skiluðu sameiginlegri tillögu sem ráðuneytin fóru yfir. Á grunni þeirrar tillögu og samráðs ráðuneytanna voru breytingartillögur 5. og 6. gr. unnar.

XX Um samráð í samráðsgáttinni – kemur síðar XX

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu eru lagðar til skýrari reglur um frjálsa og óhindraða för einstaklinga um landið og í hvaða tilvikum landeigandi getur takmarkað slíkan aðgang. Réttur almennings til farar og dvalar um á eignarlandi í lögmætum tilgangi er styrktur en lagt er til að samþykkis landeiganda sé aflað vegna endurtekinna skipulegra hópferða í atvinnuskyni um lönd í eigu annarra. Verði frumvarp þetta að lögum ætti réttur almennings að styrkjast en ferðaþjónustuaðilar sem skipuleggja endurteknar ferðir í atvinnuskyni á ákveðin svæði munu þurfa leyfi landeiganda ef um er að ræða álag á viðkomandi svæði eða ef ferðin veldur landeiganda ónæði.

Þegar um friðlýst svæði er að ræða munu ferðaþjónustuaðilar þurfa leyfi Umhverfisstofnunar til að fara um viðkomandi svæði ef aðstæður eru með þeim hætti sem 2. gr. frumvarpsins kveður á um. Breytingarnar munu því hafa í för með sér nýja leyfisveitingu stofnunarinnar.

Með frumvarpinu eru lagðar til að lögfestar verði skýrari reglur um samræmingu á leyfisveitingaferli við innflutning lifandi framandi lífvera.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. 18. gr. nógildandi laga er mönnum heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða réttshafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar. Þar er þó að finna undantekningu á þessari meginreglu sem felst í því að á eignarlandi í byggð er eiganda eða réttshafa heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu órækтуðu landi. Telja verður að í nógildandi ákvæði felist talsvert víðtæk takmörkun á almannaréttinum þar sem skilyrði sem sett eru fyrir takmörkuninni eru einungis að hið óræktaða landssvæði sé afgirt eignarland í byggð. Ætla má að með hugtakinu „byggð“ í náttúruverndarlögum sé aðallega átt við svæði sem hvorki teljast hálendi eða óbyggðir þannig að gera má ráð fyrir að slík takmörkun getur átt sér stað á mjög mörgum svæðum á landinu á grundvelli skilyrða nógildandi laga.

Lagt er til að ákvæðinu verði breytt á þann hátt að heimilt verði að takmarka eða banna för manna og dvöl á afgirtu órækтуðu landi ef það er nauðsynlegt vegna nýtingar þess eða verndunar. Til að ganga á rétt almennings til að ferðast um landið með þeim hætti sem lýst er í ákvæðinu þurfa því að liggja til grundvallar tilteknar hlutlægar ástæður fyrir því að heimila ekki slíka för um óræktað land. Þar er annars vegar um að ræða ástæður sem snúa að nýtingu landsins og hins vegar vegna verndunar landsins. Ástæður sem snúa að nýtingu landsins geta t.d. falist í því að hið óræktaða svæði er nýtt til beitar eða til ræktunar nautgripa eða hrossa. Nýting óræktað lands með þessum hætti getur því verið lögmæt ástæða til að takmarka för til að koma í veg fyrir ónæði eða jafnvel vegna hættu sem gangandi aðilum kann að stafa af nýtingunni. Eðlilegt kann einnig að vera að takmarka umferð á grundvelli nýtingar ef hið afgirta óræktaða land er mjög nálægt hífýlum manna og umferð kann því að valda ónæði og truflunum. Landeigandanum er þá heimilt að nýta landið í grennd við hífýli til að skapa frið og ró á landareign sinni. Hin ástæðan til að takmarka umferð um afgirt óræktað svæði er vegna verndunar þess. Ljóst er að til að takmarka með þessum hætti þarf að vera raunveruleg hættu á tjóni á landinu vegna slíkrar umferðar. Mikil umferð gangandi aðila getur t.d. auðveldlega leitt til gróðurskemmda, sérstaklega um vetur þegar frostlaust er um vetur og jörð er auð og blaut. Þá getur verið full ástæða til að takmarka umferð um viðkvæm svæði til að varna frekari skemmdum. Hins vegar er ljóst að ekki yrði heimilt að meina fólki för á skíðum um snævi þakta jörð um vetur á grundvelli þessa ákvæði ef ekki eru nein hættu á gróðurskemmdum eða öðrum skemmdum á náttúru við slíka för.

Eins og rakið er hér að framan þá liggur fyrir að eiganda er heimilt að takmarka almannaréttinn á órækтуðu, afgirtu eignarlandi í byggð ef fyrir hendi eru lögmæt ástæður eins og nýting hans á landinu eða í því skyni að vernda landið. Mikilvægt er hins vegar að takmarkanir á almannaréttinum byggist ekki á öðrum ástæðum en vegna nýtingar landeiganda eða verndunar landsins. Því er lagt til að lögfest verði að óheimilt verði að takmarka för um land samkvæmt ákvæði þessu með sérstakri gjaldtöku fyrir aðgang. Þar er átt við gjaldtöku við inngang án þess að landeigandi veiti aðra beina þjónustu en að heimila aðganginn. Það telst ekki lögmæt nýting í skilningi þessa ákvæðis að selja aðgang að slíku eignarlandi jafnvel þó hann hafi lagt tiltekna fjármuni til að viðhalda svæðinu. Það þarf hins vegar að gera skýran mun á gjaldtöku samkvæmt þessu ákvæði og rétt landeiganda til að veita þjónustu og innheimta fyrir það gjald á eignarlandi sínu. Lagning stígs eða bygginga göngubrúar felur ekki í sér rétt til að innheimta aðgangsgjald á grundvelli þess að landeigandi sé með því að veita tiltekna þjónustu. Landeiganda er hins vegar áfram heimilt að veita þjónustu sem valkvætt er að greitt sé fyrir. Í því getur t.d. falist að leiðsejja fólki um staðinn, fylgja fólki í hellaferðir

eða innheimta gjald fyrir aðra þjónustu eins og t.d. aðgang að salerni fyrir þá sem ferðast um eignarlandið.

Þrátt fyrir að heimild landeiganda til að takmarka umferð um eignarland sitt sé takmörkuð nokkuð með þeirri breytingu sem lögð er til í ákvæðinu þá er heimild hans til takmörkunar hins vegar aukin í 2. gr. frumvarpsins þegar um er að ræða skipulagðar hópferðir í atvinnuskyni um eignarlönd í byggð.

Um 2. gr.

Gríðarlegar breytingar hafa orðið á síðustu árum og áratugum á ferðum og ferðavenjum um Íslands. Ferðaþjónustan hefur að sama skapi vaxið og þroskast mikið á þessum tíma og er nú orðin mikilvægur þáttur í efnahagslífinu. Talverð umræða hefur orðið um það á undanförunum árum hvar skilin liggja milli hins forna réttar til frjálsrar farar um landið og réttar þriðja aðila til að skipuleggja endurteknar hópferðir um eignarlönd í byggð. Í núgildandi lögum er mælt fyrir um að þegar skipulagðar eru hópferðir um eignarlönd í byggð eða þar sem ónæði sem kann að skapast við nýtjar skuli hafa samráð við eiganda lands eða rétthafa um umferð manna og dvöl á landi hans. Þrátt fyrir að fallist sé á það að ferðamenn sem ferðast saman í hóp í langferðabíl eigi í grundvallaratriðum sama rétt til farar um landið og aðrir, þá hefur verið bent á að óeðlilegt geti verið að sá réttur eigi einnig við um þá sem skipuleggja endurteknar hópferðir í atvinnuskyni inn á eignarlönd þriðja aðila. Núgildandi lög mæla fyrir um að hafa skuli samráð við landeiganda þegar skipulagðar eru hópferðir um eignarlönd í byggð eða þar sem ónæði gæti skapast við nýtjar. Ekki er í gildandi lagagrein sett það skilyrði að um sé að ræða hópferð í atvinnuskyni. Í frumvarpi þessu er því lagt til að þegar svo háttar til að um sé að ræða skipulagðar, endurteknar hópferðir í atvinnuskyni inn á eignarland sé þörf á samþykki hlutaðeigandi landeiganda en ekki einungis samráð. Telja verður eðlilegt að þegar svo háttar að þriðji aðili byggji rekstur sinn eða hluta hans á því að skipuleggja hópferð um eignarland annars aðila að sá aðili þurfi að samþykkja slíkar ferðir. Slíkt samþykki getur þá annars vegar byggst á einhliða heimild landeiganda eða hins vegar að ferðaskipuleggjandi og landeigandi geri með sér samning um slík afnot af landinu. Hafa verður í huga að hér er hins vegar ekki um að ræða opna heimild fyrir landeigendur til að krefjast banns við för um vegi sem samkvæmt vegalögum mæla fyrir um frjálsa för vegfarenda. Þeir sem skipuleggja hópferðir í atvinnuskyni eiga eftir sem áður rétt til að aka um slíka vegi. Sé hins vegar tiltekinn áningarstaður á eignarlandi landeiganda við slíkan akveg myndi ákvæði þetta gilda gagnvart þeim ferðaskipuleggjendum sem skipuleggja endurteknar hópferðir í atvinnuskyni inn á eignarlandið út frá áningarstað frá slíkum vegi. Verði greinin að lögum mun það hafa í för með sér að þegar ekki er um endurteknar hópferðir að ræða í atvinnuskyni, t.a.m. hópferð ferðafélags eða skólafélaga í eitt skipti um tiltekið svæði, þá er ekki þörf á samþykki landeiganda á grundvelli þessa ákvæðis. Í slíkum tilvikum myndu þá hin hefðbundnu ákvæði 18. gr. laganna um umferð gangandi manna gilda um hópferðina og þær takmarkanir sem þar er að finna. Talið er rétt að skilja á milli endurtekinna hópferða í atvinnuskyni og slíkra tilfallandi hópferða, m.a. vegna þess að óhæfilega íþyngjandi og tímafrekt getur verið fyrir slíkan ferðahóp að þurfa að leita uppi hlutaðeigandi landeiganda eða landeigendur sem oft geta verið margir. Þegar það er hins vegar hluti af atvinnurekstri einstakra ferðaskipuleggjanda að skipuleggja endurteknar ferðir inn á slík eignarlönd verður það að teljast eðlilegt og ekki óhæfilega íþyngjandi að gera þá kröfu að aflað sé leyfis eða samnings vegna slíkra endurtekinna ferða í atvinnuskyni.

Í greininni er að lögð til sérstök málsmeðferð ef landið sem um ræðir er annað hvort friðlýst svæði eða náttúruverndarsvæði. Lagt er til að þegar um sé að ræða friðlýst svæði skuli

leita leyfis Umhverfisstofnunar eða annarra stjórnvalda þjóðgarða eftir því sem við á, óháð eignarhaldi landsins. Þegar um er að ræða náttúruverndarsvæði, önnur en friðlýst svæði, skal landeigandi leita umsagnar Umhverfisstofnunar áður en hann veitir leyfi samkvæmt ákvæði þessu. Talið er rétt þegar um er að ræða svæði sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum skuli leita sérstaks leyfis eða umsagnar þeirra stjórnvalda sem fara með umsjón slíkra staða skv. lögum þegar skipulagðar eru endurteknar skipulagðar hópferðir. Almennt er það Umhverfisstofnun sem fer með umsjón friðlýstra svæða ef umsjón þeirra hefur ekki verið falin einhverjum af þjóðgörðum landsins. Varðandi náttúruverndarsvæði önnur en friðlýst svæði þá eru slík svæði mjög oft í eigu einkaaðila. Sé óskað eftir heimild landeiganda til að fara með endurteknar skipulagðar hópferðir inn á slík svæði er lagt til í greininni að landeigandi óski eftir umsögn Umhverfisstofnunar áður en slíkt leyfi er veitt. Gera má ráð fyrir því að framkvæmd þessa ákvæðis verði með þeim hætti að landeigandi og ferðaskipuleggjandi vinni saman að slíkri umsagnarbeiðni til Umhverfisstofnunar.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að tímalengd takmörkunar eða lokunar á tilteknum svæðum vegna mikillar umferðar eða viðkvæms ástands náttúruinnar, sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 25. gr. a. laganna, verði lengdur úr tveimur vikum í fjórar vikur. Komið hefur í ljóst að núgildandi tímarammi laganna til takmörkunar eða lokunar svæða er í mörgum tilvikum of skammur þegar tekið er tillit til aukins álags á náttúru landsins vegna þeirrar miklu fjölgunar ferðamanna sem orðið hefur frá lögfestingu núverandi ákvæðis. Í þessu sambandi verður sérstaklega að nefna álag sem orðið hefur í tengslum við breytta ferðahegðun, sem m.a. hefur falist í ferðum að vetri og að vori þegar gróður er oft sérstaklega viðkvæmur. Lagt er til að Umhverfisstofnun hafi víðtækara svigrúm til slíkra takmörkunar eða lokana þegar nauðsyn krefur. Umhverfisstofnun skal þó ávallt gæta þess við beitingu ákvæðisins að allar slíkar takmarkanir vari aldrei lengur en nauðsynlegt er.

Í b. lið 1. mgr. 25. gr. a. laganna er lagt til að heimilt verði að takmarka heildarfjölda ferðamanna um tiltekið svæði enda sé veruleg hætta á varanlegu tjóni af umferð. Ljóst er að sum viðkvæm svæði landsins bera einungis ákveðinn fjölda ferðamanna. Núgildandi ákvæði þessarar greinar laganna hefur einungis verið beitt á þann hátt að umferð sé opin öllum eða lokað öllum. Telja verður eðlilegt að svigrúm verði til að takmarka umferð með öðrum hætti en því að loka svæðinu fyrir allri umferð. Svæði kann að vera það viðkvæmt að það beri einfaldlega ekki alla þá umferð sem um svæðið fer ef umferð er opin öllum sem vilja. Fjöldinn kann að vera það mikill sérstaklega á litlum stöðum með takmarkaða innviði að þrátt fyrir að svæði hafi verið lokað tímabundið allri umferð um tíma til að vernda svæðið, kann það að skemmast á ný strax við opnun þess, mikill fjöldi gesta kann að valda aukinni slysahefðu auk þess sem ótakmarkaður fjöldi gesta getur skemmt eðlilega upplifun ferðamanna af náttúru svæðisins. Ljóst er hægt er að framkvæma slíka takmörkun með ýmsum hætti, s.s. fyrir fram bókun á ákveðnum tímabilum eða því að stýra aðgangi þannig að einungis tiltekinn fjöldi geti verið innan svæðis í einu. Ekki er í ákvæðinu mælt sérstaklega fyrir um það hvernig slík takmörkun verði framkvæmd heldur er hér einungis um heimildarákvæði að ræða þannig að hægt verði að þróa slíkar takmarkanir ef þörf verður á. Í ákvæðinu er hins vegar mælt fyrir um það að áður en kemur að slíkri takmörkun á heildarfjölda ferðamanna um tiltekið svæði verði að liggja fyrir rökstutt mat, byggt á sérstakri þolmarkagreiningu, að veruleg hætta sé á varanlegu tjóni vegna umferðar eða ágangs. Umhverfisstofnun getur annað hvort að eigin frumkvæði eða að tillögu hlutaðeigandi sveitarfélags eða landeiganda, látið vinna slíkt mat og þolmarkagreiningu. Verði það niðurstaða matsins að rétt sé að fhluga takmörkun á grundvelli

greinarinnar þá skal stofnunin vinna tillögu að takmörkun í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélag og með samþykki eiganda eða réttihafa landsins. Slík tillaga þarfnast síðan endanlegs samþykkis ráðherra sem þarf að staðfesta hana og auglýsa með formlegum hætti til að hún taki gildi. Reynt hefur talsvert á þolmörk margra helstu ferðamannasvæða á undanförunum árum. Mikilvægt er að þolmörk mismunandi svæða landsins séu ávallt metin út frá sömu forsendum þótt taka verði tillit til sérstöðu eða séreinkenna einstakra svæða, þeirrar stefnu sem um þau gildir auk sjálfbærni þeirra. Jafnframt er mikilvægt að fram komi að þolmarkagreining er ekki endilega undanfari þess að takmarka þurfi aðgang með þeim hætti sem rakið er í tillögu að breytingu á þessu ákvæði. Þolmarkagreining svæða getur einnig verið mikilvægt hjálpartæki t.d. við almenna stefnumörkun vegna atvinnurekstrar í þjóðgördum og á friðlýstum svæðum. Í ákvæðinu er því lagt til að ráðherra hafi heimild til að setja nánari ákvæði í reglugerð um samræmda framkvæmd greiningar á þolmörkum slíkra svæða á grundvelli sjálfbærni. Einnig er mælt fyrir um að hann geti í reglugerð, verði það metið svo að takmarka þurfi aðgengi að vissum svæðum í einhverjum tilvikum, sett reglur um það hvernig slík takmörkun verði framkvæmd

Um 4. gr.

Lagt er til að sérstaklega verði áréttað í 1. mgr. 29. gr. laganna að gjaldtaka í andstöðu við 1. mgr. 18. gr. laganna teljist ólögæt hindrun í skilningi þeirrar greinar. Í því felst að þeir sem telja að brotið sé á rétti þeirra til óhindraðs aðgangs á grundvelli 1. mgr. 18. gr. laganna, vegna gjaldtöku sem gengur gegn því ákvæði, geta krafist úrlausnar Umhverfisstofnunar um slíka hindrun.

Um 5. gr.

Við setningu nógildandi laga um náttúruvernd voru lögfestar ítarlegar skilgreiningar á hugtakinu framandi lífvera. Gildistaka laganna fól í sér að sú staða gat komið upp í ákveðnum tilvikum að afla þurfi leyfa tveggja stofnana til innflutnings lífvera en eftir atvikum getur verið að afla þurfi leyfis annað hvort Matvælastofnunar eða Umhverfisstofnunar. Með breytingu á greininni er lagt til að skýrt komi fram hvenær þurfi að leita leyfis annarra en Umhverfisstofnunar til slíks innflutnings á dýrum eða plöntum. Fram kemur að til innflutnings dýra og eða planta skuli jafnframt afla leyfa samkvæmt lögum um innflutning dýra eða laga um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Þau málefni heyra undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Í greininni er einnig skilgreint með skýrari hvaða dýr eða plöntur heimilt er að flytja inn án leyfis Umhverfisstofnunar.

Um 6. gr.

Flókið getur verið fyrir hinn almenna borgara að átta sig á því hvort skila þarf inn leyfi til Umhverfisstofnunar, Matvælastofnunar eða beggja þessara stofnana. Til að samræma, auðvelda og flýta stjórnýslu þessara mála er lagt til að allar umsóknir sem snúa að innflutningi og dreifingu á lifandi framandi lífverum verði lagðar inn til Matvælastofnunar, sem sér þá um að slíkar umsóknir berist einnig til Umhverfisstofnunar. Með þessari málsmeðferð er í raun búin til einn gátt til móttöku og afgreiðslu umsókna um slíkan innflutning til hagsbóta fyrir hinn almenna borgara jafnvel þó leyfi þurfi frá tveimur aðilum.

7. gr.

Í greininni er lagt til að lög þessi taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2020. Með hinum tiltölulega langa fresti er þeim aðilum sem lög þessi varða veittur nokkur frestur til aðlögunar og breytinga á verk og vinnuferlum sem nauðsynlegir eru verði frumvarp þetta að lögum.