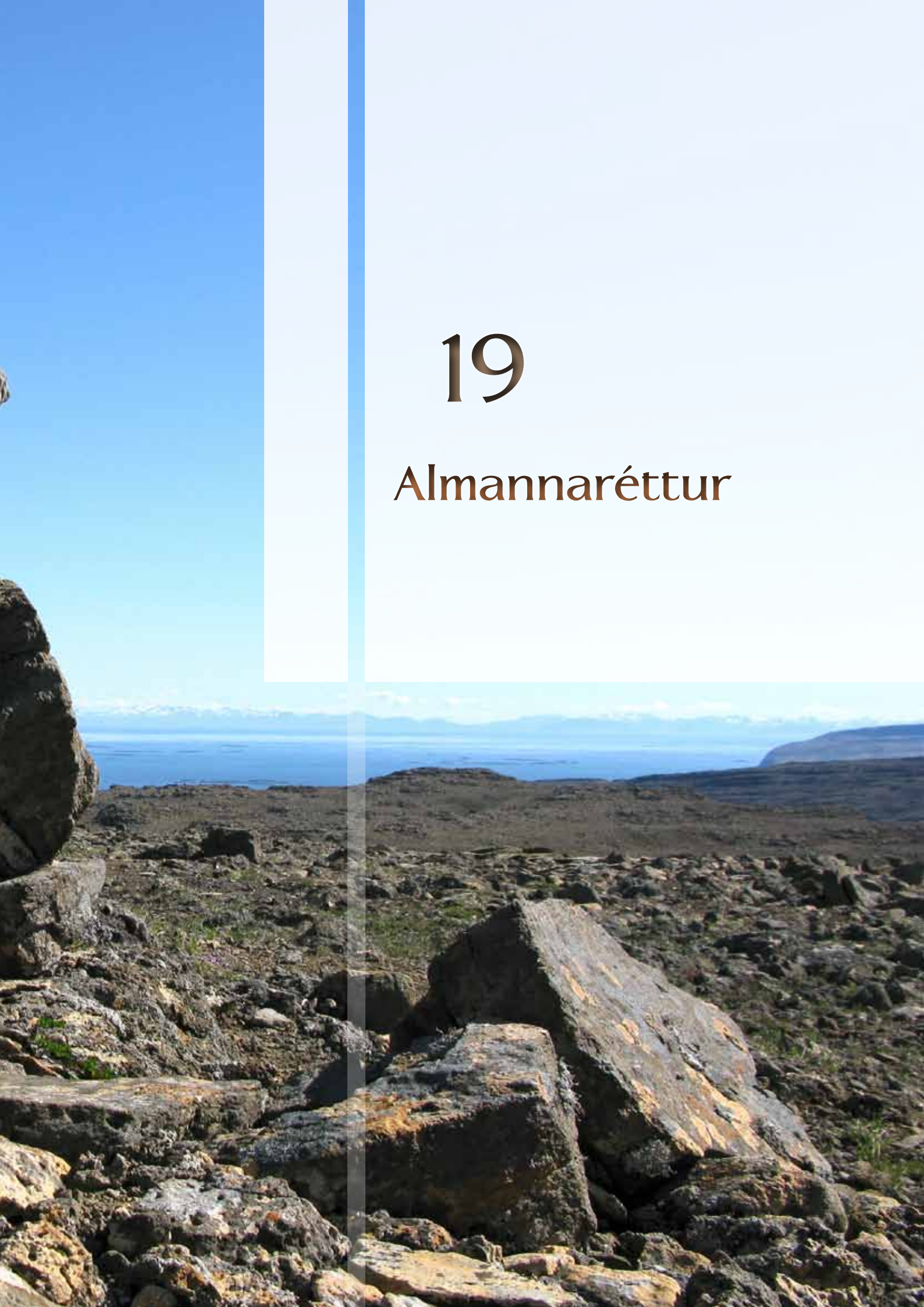






19

Almannaréttur





19. Almennaréttur

19.1 Inngangur

Ekki er að finna í íslenskum lögum almenna skilgreiningu á hugtakinu almennarétti. Samkvæmt lögfræðiorðabókinni er almennaréttur talinn vera sá réttur sem almenningi er áskilinn til frjálsra afnota af landi og landsgæðum, til farar um land og vötn o.fl. skv. ákvæðum í náttúruverndarlögum.⁴³⁷ Í grein sinni um almennarétt skilgreinir Páll Sigurðsson lögfræðiprófessor hugtakið sem réttindi manna til yfirferðar um landið og umgengni við náttúruna annars vegar og réttarreglur þær sem um það efni gilda hins vegar.⁴³⁸

Uppruna almennaréttar má rekja til reglna Rómarréttar um sameiginleg gæði. Þær byggðu á þeirri hugmynd að sum gæði eins og andrúmsloftið, hafið og sjávarströndin væru svo mikilvæg í samfélagi manna að þau yrðu að vera aðgengileg almenningi til frjálsra og óheftra afnota. Talið er að þessi réttur hafi verið í gildi um langt skeið í Rómarríki áður en reglan var tekin upp í lögbók Justinianusar á 6. öld.⁴³⁹ Í fordæmisrétti Breta þróuðust þessar hugmyndir í kenninguna um „public trust“ (e. public trust doctrine), en hún felur í sér að það sé hlutverk ríkjandi stjórnvalda á hverjum tíma að gæta þess að almenningur eigi greiðan aðgang að þessum mikilvægu gæðum. Kenningunni hefur verið talsvert beitt í Bandaríkjunum bæði í sambandi við auðlindanýtingu og einnig að því er varðar aðgengi almennings að náttúru og náttúrugæðum.

Hugmyndina um frjálsan aðgang almennings að mikilvægum náttúrulegum gæðum má finna í löggjöf allflestra Vestur-Evrópuríkja sem byggja á settum lögum, m.a. Noregs og Svíþjóðar. Á Norðurlöndunum á þessi réttur víðast hvar langa sögu og á sér rætur í fornum venjurétti.

19.2 Almennaréttur í íslenskri löggjöf

19.2.1 Jónsbók

Í Jónsbók, 24. kafla búnaðarbálks, er skýrt kveðið á um rétt landeigenda yfir jarðargróðri sem á landi þeirra vex. Þar er þó tekið fram að mönnum sé heimilt að æja

437 *Lögfræðiorðabók með skýringum*. 2008. Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík.

438 Páll Sigurðsson 1993. *Almennaréttur – Almenn viðhorf og þróun réttarreglna*. Útílf og almennaréttur. Erindi flutt á ráðstefnu 24. apríl 1993.

439 Patrick Deveney 1976. *Jus Publicum, and the Public Trust: An Historical Analysis*. *Sea Grant Law Journal* 13, bls. 202–270.

hestum sínum í landi annars manns, „þar sem eigi hefir áður slegið verið“.⁴⁴⁰ Samkvæmt 20. kafla sama bálks var mönnum almennt óheimilt að höggva við í annars manns skógi en þó var umferðarmönnum rétt að höggva sér þar farargreiðabót. Yxi viður um þjóðbraut þvera og hamlaði umferð mátti höggva hann að ósekju, sbr. 21. kafla. Í 44. kafla búnaðarbálks er fjallað um þjóðgötu. Þar segir m.a. að bændum sé skylt að gera vegu færa um þver héruð og endilöng, „þar sem mestur er almannavegur eftir ráði lögmanns og sýslumanns“.⁴⁴¹ Almenna reglan var þó sú að þjóðgata skyldi vera sem að fornu fari hafði legið. Hins vegar mátti færa götu ef hún lá um bæ manns eða að garði en gera skyldi hann þá aðra jafngóða utan garðs, sbr. 32. kafla. Þessi ákvæði endurspeglu víðtækan 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. Almennt hefur það verið talin forn venja í íslenskum rétti að hverjum sem er sé heimil för um land annars manns utan kaupstaða og kauptúna, þar sem ekki er ræktað land eða slægjuland, a.m.k. ef land er ógirt.

19.2.2 Vatnalög nr. 15/1923

Í 11. gr. vatnalaga nr. 15/1923 er mælt fyrir um vatnsréttindi almennings og lúta þau bæði að vatnstöku og umferðarrétti. Samkvæmt greininni er öllum heimil vatnstaka til heimilisparfa og bús, þar sem landeiganda er meinlaust, svo og að nota vatn til sunds og umferðar, einnig á ísi, enda fari það ekki í bága við lög, samþykktir eða annað lögmætt skipulag. Réttur almennings til umferðar um vötn er svo útfærður frekar í XII. kafla vatnalaganna en þar er í 115. gr. kveðið á um rétt til að fara á bátum og skipum um öll skipgeng vötn. Samkvæmt 2. mgr. 119. gr. laganna er mönnum sem nota vatn til umferðar eða fleytingar heimilaður réttur til þeirrar umferðar um vatnsbakkana og afnota af þeim sem nauðsynleg eru vegna umferðarinnar eða fleytingarinnar.

19.2.3 Náttúruverndarlög nr. 48/1956

Í náttúruverndarlögum nr. 48/1956, sem jafnframt voru fyrstu lög sinnar tegundar á Íslandi, var mælt fyrir um aðgang almennings að náttúru landsins. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögunum er fjallað um íslenskan almannarétt og er því slegið þar föstu að út frá reglum Jónsbókar og vatnalaga nr. 15/1923 megi leiða þá grundvallarreglu íslensks réttar að heimilt sé að hafa þau not af fasteign annars manns, m.a. til umferðar, sem eigandanum séu bagalaus.⁴⁴² Ákvæði náttúruverndarlaga nr. 48/1956 um almannarétt lutu að fjórum þáttum: 1) fararrétti almennings, 2) heimild almennings til dvalar á landsvæðum í því skyni að njóta náttúrunnar, 3) heimild almennings til berjatínslu og 4) heimild til að friða landsvæði og gera þau að fólkvöngum (almenningsvæðum). Í kaflanum var greint á milli þrenns konar landsvæða:

- landsvæða utan landareigna lögbýla,
- óræktaðra landa manna utan þéttbýlis,
- ræktaðs lands.

440 Jónsbók. Lögbók Íslendinga. 2004. Már Jónsson tók saman. Reykjavík, bls. 174.

441 Sama heimild, bls. 186–187.

442 Alpt. 1955–1956, A-deild, þskj. 232, bls. 868.

Í 6. gr. var kveðið á um rétt til frjálsrar farar um *landsvæði utan landareigna lögbýla* og dvöl þar „í lögmætum tilgangi“. Þá var gangandi fólk heimilt að fara um *óræktuð lönd manna utan þéttbýlis* og dvelja þar „í því skyni að njóta náttúrunnar“ enda hefði það ekki í för með sér mikið óhagræði fyrir landeigendur eða aðra rétthafa að landi. Tekið var fram að þegar land væri girt væri aðeins heimilt að fara gegnum hlið á girðingunni. Hlytist tjón af dvöl manna eða umferð var gert ráð fyrir bótum samkvæmt úrlausn náttúruverndarnefndar. Úrlausn hennar mátti skjóta til yfirvirðingar þriggja dómkvaddra manna. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að náttúruverndarlögum nr. 48/1956 var tekið fram að ákvæði 6. greinar fælu ekki í sér miklar breytingar frá þeim reglum sem taldar hefðu verið gilda um umferð um land. Þar sagði einnig að fyrirvararnir um „dvöl í lögmætum tilgangi“ og „í því skyni að njóta náttúrunnar“ girtu fyrir að varanleg dvöl teldist heimil. „Sú dvöl, sem hér kæmi til, væri einkum viðstaða til að skoða náttúru og njóta heilsulinda hennar og fegurðar, þ. á m. til að dveljast í tjaldi á landi.“⁴⁴³ Þó var áskilið að leyfis forráðamanns væri leitað við val á tjaldstæði. Samkvæmt lögunum var för á ræktuðu landi háð leyfi forráðamanns lands, svo og dvöl þar. Um heimild til farar um vegi, sem lágu um ræktuð lönd eða óræktuð, fór eftir vegalögum og öðrum almennum reglum.

Samkvæmt 7. gr. laganna var óheimilt að tína ber á ræktuðum landsvæðum án leyfis þess sem fyrir landi réði. Almenningi var heimilt að tína ber til neyslu á vettvangi á óræktuðum landsvæðum, sem töldust til landareigna lögbýla en berjatínsla í öðru skyni var háð leyfi þess sem landi réði. Öllum var heimil berjatínsla á landsvæðum utan landareigna lögbýla.

Fjórði þáttur almannaréttarins laut að heimildinni til að friða landsvæði og gera þau að fólkvöngum (almenningsvæðum) ef telja mætti að þau væru vel fallin til að veita almenningi færi á að njóta náttúrunnar. Þessi tegund svæðaverndar var ekki sett í flokk með friðlýsingarflokkum 1. gr. laganna enda miðaði hún fyrst og fremst að félagslegri náttúruvernd.

19.2.4 Náttúruverndarlög nr. 47/1971

Í lögum um náttúruvernd nr. 47/1971 sem tóku við af lögunum frá 1956 var rétturinn til farar og dvalar um landsvæði utan landareigna lögbýla óbreyttur, en lögin fólu í sér verulega þrengingu á rétti almennings til farar og dvalar um eignarlönd. Í lögunum var þannig gert ráð fyrir að leyfi þyrfti til farar og dvalar á landi sem hafði verið girt og á ræktuðum landsvæðum. Þarna var um að ræða verulega skerðingu á almannaréttinum frá því sem áður hafði gilt enda var eiganda lands eftir breytinguna gert kleift að bægja almenningi frá landi sínu, hvort sem um var að ræða ræktað land eða óræktað, með því einu að girða það. Þó giltu sérstakar reglur um för um sjávarströnd, vatnsbakka og árbakka. Í 20. gr. laganna var lagt bann við því að setja byggingar, girðingar og önnur mannvirki á sjávarströnd, vatnsbakka og árbakka, þannig að hindraði frjálsa för fótgangandi manna. Í ákvæðinu sjálfu voru taldar upp nokkrar undantekningar frá banninu en þær áttu við um þær byggingar og þau mannvirki sem nauðsynleg væru vegna atvinnurekstrar, þar með talin íbúðarhús bænda, og þau sem reist væru með leyfi réttra yfirvalda á skipulögðum svæðum, eða mannvirki sem reist höfðu verið fyrir samþykkt laganna. Þegar greinin er borin saman við upphaflega frumvarpið sést að

443 Alpt. 1955–1956, A-deild, þskj. 232, bls. 869.

greinin hefur breyst í meðförum þingsins. Í frumvarpinu var áskilið að ekki mætti setja byggingar, girðingar og önnur mannvirki á sjávarströnd í minni fjarlægð en 150 m frá hæsta flóðmáli né á vatnsbakka og árbakka í minni fjarlægð en 100 m frá vatnsborði. Tiltekið var að bannið tæki ekki til bygginga eða mannvirkja sem nauðsynleg væru vegna atvinnurekstrar eða þau sem reist væru með leyfi réttra yfirvalda á skipulögðum svæðum.⁴⁴⁴ Í athugasemdum við greinina í frumvarpinu kom fram að hún ætti sér fyrirmynd í nýjum náttúruverndarlögum nágrannalanda, Danmerkur og Noregs. Í meðförum þingsins voru kvaðir um fjarlægð frá vatni afnumdar og skýrt tekið fram að undanþágan næði til íbúðarhúsa bænda.

Í lögunum var rétturinn til berjatínslu á óræktuðu landi til neyslu á vettvangi og utan landareigna lögbýla óbreyttur.

19.2.5 Náttúruverndarlög nr. 93/1996

Í náttúruverndarlögum nr. 93/1996 eru ákvæði um almannarétt óbreytt enda voru þá ekki gerðar breytingar á efnisreglum laganna.

19.2.6 Náttúruverndarlög nr. 44/1999

Í III. kafla núgildandi náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er að finna allítarleg ákvæði um rétt almennings til að fara um landið. Í 1. mgr. 12. gr. er sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Þessum rétti fylgir skylda til að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýrðustu varúð þannig að henni verði ekki spilt, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Frekari fyrirmæli vegna farar um landið og umgengni er að finna í 13. gr., m.a. þau að almenningur verði að sýna landeiganda og öðrum rétthöfum lands fulla tillitssemi og virða hagsmuni þeirra. Boðið er að farið skuli eftir merktum leiðum og vegum eftir því sem auðið er og hlífa girðingum t.d. með því að nota hlið. Kveðið er á um sérstaka aðgát í nánd við búsmala, selalátur, varplönd fugla, veiðisvæði og veiðistaði. Þá er tekið fram að för manna um landið sé ekki á ábyrgð eiganda lands eða rétthafa að öðru leyti en því sem leiðir af ákvæðum annarra laga og almennum skaðabótareglum.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að núgildandi náttúruverndarlögum sést að frumvarpinu var upphaflega ætlað að færa almannaréttinn aftur til þess er gildi samkvæmt náttúruverndarlögum nr. 48/1956 og þar með draga úr þeirri takmörkun réttarins sem fólst í náttúruverndarlögum nr. 47/1971. Í samræmi við þetta var í 14. gr. frumvarpsins mælt fyrir um að mönnum væri heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dvelja þar. För um ræktað land, þ.e. garða, tún og akra, og dvöl þar var áfram háð samþykki eiganda þess eða rétthafa.⁴⁴⁵

Ákvæðum 14. gr. var breytt í meðförum Alþingis að tillögu umhverfisnefndar. Lagði hún til að takmarkanir yrðu settar á heimild manna til að fara án sérstaks leyfis landeiganda um óræktað land og hafa þar dvöl. Fól breytingin í sér að eig-

444 Í athugasemdum við greinina í frumvarpinu frá 1969 kemur fram að hún sé að danskri og norskrí fyrirmynd. Einnig segir að frá upphafi hafi nefndin sem frumvarpið samdi verið einhuga um að taka þetta ákvæði upp í frumvarpið og liggi til þess eftirfarandi orsakir: „Eitt veigamesta grundvallaratriði nútíma náttúruverndar er hið félagslega viðhorf. Náttúran er sameign allra landsmanna, ekki aðeins þeirra landsmanna, sem eru ofan moldar, heldur líka hinna sem horfnir eru, og þeirra sem enn eru óbornir. Þetta viðhorf er svo þungt á metunum, að smávægilegar hömlur á athafnafrelsi þeirra, sem hafa aðstöðu til að eigna sér skákir á fegurstu stöðum landsins, virðast fyllilega réttmætar.“ Sjá Alþt. 1969, A-deild, þskj. 617, bls. 2003.

445 123. lp. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.

anda eða rétthafa eignarlands í byggð væri heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga för manna og dvöl á *afgirtu óræktuðu landi*. Í nefndarálitni umhverfisnefndar segir um þessa tillögu að ýmsar ástæður geti verið fyrir því að þessir aðilar telji ástæðu til að nýta heimildina. Megi þar nefna beit eða aðra notkun á landinu. Í nefndarálitinu er hugtakið byggð skýrt svo að það eigi við byggt svæði eða land, hvort sem er þéttbýlt eða strjálbýlt.⁴⁴⁶ Með hliðsjón af þessu er ljóst að upphaflegt markmið frumvarpsins um rýmkun almannaréttarins náði ekki fram að ganga.

Umferð gangandi manna

Samkvæmt núgildandi lögum er almannarétturinn mismunandi ríkur eftir því hvort farið er um ræktað eða óræktað landsvæði. Þá er gerður greinarmunur á því hvort óræktað land sé í byggð eða utan byggðar. Eftirfarandi listi sýnir hversu víðtækur réttur almenninga er til farar og eftir atvikum dvalar á landsvæðum sem falla undir hina ólíku flokka. Hér er átt við för gangandi manna og þeirra sem fara um á skíðum, skautum, sleðum eða á annan sambærilegan hátt.

- *Óræktað land utan byggðar*. Almenningi er heimil för og dvöl á óræktuðu landi utan byggðar án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa.
- *Óræktað eignarland í byggð*. Almenna reglan er að almenningi sé heimil för og dvöl en eiganda eða rétthafa er þó heimilt að takmarka eða banna för og dvöl á afgirtu óræktuðu landi með því að koma upp merkingum við hlið og göngustiga.
- *Ræktað land*. Almenningur þarf samþykki eiganda eða rétthafa til að fara um og dvelja á ræktuðu landi. Til ræktaðs lands teljast garðar, tún og akrar, þ.e. land sem hefur verið ræktað með jarðvinnslu, sáningu og reglulegri áburðargjöf, land í skógrækt eða land sem hvorki hefur þarfnast jarðvinnslu né sáningar til að verða slægjuland en er það vegna áburðargjafar og er notað sem slíkt, sbr. 9. tölul. 3. gr.

Heimild til farar og dvalar í náttúrulegum birkiskógum og kjarrlendi fer eftir því hvort um er að ræða land utan byggðar eða í byggð, sbr. listann hér að framan. Sérstakar reglur gilda um umferð um skógræktarsvæði þar sem skógræktin er styrkt með opinberu fé. Skal þá kveða svo á í samningi við eiganda eða rétthafa að hann tryggi almenningi frjálsa för um landið eftir að fyrstu stigum skógræktar er lokið. Skal hann setja um þetta reglur.

Umferð hjólandi og ríðandi manna

Fjallað er um umferð hjólandi og ríðandi vegfarenda í 15. og 16. gr. Er meginreglan sú að þeir skulu fylgja vegum og skipulögðum reiðhjólástígum og reiðstígum eins og kostur er. Sérstakar reglur gilda um för ríðandi manna um hálendið og önnur lítt gróin svæði og er þeim skylt að hafa tiltækt nægilegt aðflutt fóður fyrir hross sín. Heimilt er að slá upp aðhöldum eða næturhólfum fyrir hrossin enda valdi það ekki spjöllum á náttúrunni en áskilið er leyfi eiganda eða rétthafa þegar um eignarland er að ræða. Á hálendi skal hólfum valinn staður á ógrónu landi sé þess kostur. Þegar farið er um náttúruverndarsvæði er ríðandi mönnum skylt að hafa samráð við landverði eða umsjónaraðila, þ.e.a.s. ef þeir eru starfandi á svæðinu.

446 123. lþ. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.

Í reglugerð um takmarkanir á umferð í náttúru Íslands nr. 528/2005 er auk þess kveðið á um að þegar farið sé eftir gömlum þjóðleiðum skuli ekki teyma fleiri hross en svo að þau rúmist innan slóðar, ellegar reka hross þannig að þau lesti sig. Jafnframt er þar bannað að reka hrossastóð yfir gróið land þannig að náttúruspjöll hljótist af eða hætta skapist á náttúruspjöllum.

Umferð um vötn

Um umferð um vötn fer samkvæmt ákvæðum vatnalaga, sjá nánar kafla 19.2.2 hér að ofan.

Heimild til að takmarka umferð í óbyggðum

Í 1. mgr. 19. gr. náttúruverndarlaga er Umhverfisstofnun veitt heimild til að takmarka umferð tímabundið í óbyggðum eða loka svæðum þar í verndarskyni enda hafi stofnunin að jafnaði gert grein fyrir fyrirhugaðri lokun í skýrslu samkvæmt 2. mgr.⁴⁴⁷ Um er að ræða skýrslu sem gera skal á hverju hausti á grundvelli úttektar á ástandi svæða í óbyggðum. Slíkar skýrslur hafa ekki verið gerðar frá setningu laga nr. 44/1999. Ákvörðun um takmörkun umferðar eða lokun svæða skal staðfest af ráðherra og birt í Stjórnartíðindum. Hugtakið óbyggð er ekki skýrt sérstaklega í náttúruverndarlögum. Auk 19. gr. er það notað í tveimur greinum laganna, þ.e. í c-lið 2. mgr. 6. gr. og í 2. mgr. 20. gr. Síðastnefnda greinin fjallar um heimild til að setja niður viðlegutjöld í óbyggðum. Hugtakið var ekki notað í 20. gr. eins og hún var í upphaflega frumvarpinu en breyting var gerð á greininni í meðförum Alþingis að tillögu umhverfisnefndar. Í nefndaráliti hennar er hugtakið óbyggð skýrt á svofelldan hátt: „Með óbyggðum er einkum átt við hálendi eða öræfi þar sem fólk býr ekki að jafnaði og ekki er að finna bústaði eða bæi manna.“⁴⁴⁸ Þessi skilgreining samræmist venjulegri notkun orðsins en samkvæmt Íslenskri orðabók merkir orðið óbyggð „óbyggt land, (einkum) hálendi, öræfi.“⁴⁴⁹

Sérstakar reglur um för og dvöl á náttúruverndarsvæðum

Samkvæmt 4. mgr. 32. gr. nvl. er Umhverfisstofnun eða öðrum umsjónaraðila náttúruverndarsvæðis heimilt að setja sérstakar reglur um umferð manna og dvöl á náttúruverndarsvæðum og um önnur atriði er greinir í III. kafla laganna um almannarétt, umgengni og útivist. Miðað við skilgreiningu laganna á hugtakinu náttúruverndarsvæði getur þessi heimild náð til friðlýstra svæða, annarra svæða og náttúrumyndana sem eru á náttúruminjasrá og afmarkaðra svæða sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru eða landslags. Slíkar reglur ganga framur almennum reglum. Í athugasemdum við 32. gr. í frumvarpi því er varð að nvl. nr. 44/1999 kemur fram að 4. mgr. sé nýmæli. Þá segir að eðlilegt þygi að á náttúruverndarsvæðum geti gilt aðrar og strangari reglur um umferð og dvöl almennings en annars staðar.⁴⁵⁰ Í 60. gr. laganna er fjallað um efni friðlýsingar og er þar gert ráð fyrir að meðal þess sem fjallað skuli um í friðlýsingu sé umferð og umferðarréttur almennings, sbr. d-lið 1. mgr. 60. gr.

447 Í lögskýringargögnum að baki ákvæðinu kemur fram að gert er ráð fyrir að heimilt verði að loka svæðum þótt þess sé ekki getið í skýrslunni ef brýna nauðsyn beri til og ljóst sé að ekki var fyrirsjáanlegt að hausti að loka þyrfti svæðinu eða takmarka umferð um það, sjá Alþt. 1998–1999, A-deild, þskj. 848, aths. við 19. gr., sbr. og 120. lp. 1995–1996, 366. mál, þskj. 934.

448 123. lp. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.

449 Íslensk orðabók. 2002. Mörður Árnason ritstýrði. Edda, Reykjavík, bls. 1098.

450 123. lp. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.

Heimild til að tjalda

Í 20. gr. náttúruverndarlaga er fjallað um heimild til að tjalda. Í greininni er annars vegar gerður greinarmunur á *alfaraleiðum* og *svæðum utan alfaraleiða* og hins vegar á *alfaraleið í byggð* og *alfaraleið í óbyggðum*. Mismunandi reglur gilda svo um heimild til að tjalda á *óræktuðu* landi í byggð og *ræktuðu* landi. Þessum reglum má lýsa með eftirfarandi hætti:

- **Við alfaraleið í byggð** er heimilt að tjalda hefðbundnum *viðlegutjöldum* til einnar nætur á *óræktuðu landi*. Með byggð er átt við byggt svæði eða land, hvort sem er pöttbýlt eða strjálbýlt. Hér gildir þó líka heimild landeiganda til að takmarka eða banna með merkingum för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi, sbr. 1. mgr. 14. gr. Í vissum tilvikum þarf að leita leyfis landeiganda eða rétthafa en það er í fyrsta lagi ef tjaldað er nærri bústöðum manna eða bæ, í öðru lagi ef um fleiri en þrjú tjöld er að ræða og í þriðja lagi ef tjaldað er til fleiri en einnar nætur.
- **Við alfaraleið í óbyggðum**, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður hefðbundin *viðlegutjöld*. Eins og áður segir er með óbyggðum einkum átt við hálendi eða öræfi þar sem fólk býr ekki að jafnaði og ekki er að finna bústaði eða bæi manna.
- **Utan alfaraleiðar**, hvort heldur er á eignarlandi eða þjóðlendu, er heimilt að setja niður *göngutjöld* nema annað sé tekið fram í sérreglum sem kunna að gilda um viðkomandi landsvæði. Með ferðum utan alfaraleiðar er átt við ferðir sem ekki þurfa að tengjast vegum eða stígum og leiðin getur legið um holt og móa. Göngutjald er létt tjald sem menn bera, draga eða reiða, t.d. í gönguferðum eða öðrum ferðum, og með sérreglum er átt við þær reglur sem kunna að gilda fyrir svæðið, t.d. um umgengni á því, og settar eru af bæru stjórnvaldi.⁴⁵¹
- **Á ræktuðu landi** má aðeins tjalda með leyfi eiganda lands eða rétthafa.

Í 21. gr. er kveðið á um tvær undantekningar frá heimild manna til að slá upp tjaldi á óræktuðu landi. Annars vegar getur eigandi lands eða eftir atvikum rétthafi þegar sérstaklega stendur á takmarkað eða bannað að tjöld séu reist þar sem veruleg hætta er á að náttúra landsins geti beðið tjón af. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi því sem varð að náttúruverndarlögum nr. 44/1999 segir að þessi undantekning taki jafnt til eignarlands, afréttar og þjóðlendu.⁴⁵² Ekki er hins vegar nánar skýrt við hvaða aðstæður heimildin getur orðið virk, þ.e. hvað felst í orðunum „þegar sérstaklega stendur á“. Hin undantekningin lýtur að þeim tilvikum þegar eigandi lands eða rétthafi hefur útbúið sérstakt tjaldstæði á landi sínu. Getur hann þá beint fólki þangað og er honum jafnframt heimilt að taka gjald fyrir veitta þjónustu þar.

Skipulagðar hópferðir í atvinnuskyni

Í III. kafla náttúruverndarlaga er að finna sérreglur um hópferðir í atvinnuskyni þar sem mælt er fyrir um að haft verði samráð við eiganda lands eða rétthafa um umferð og dvöl á landi hans og boðið að tjaldað skuli á skipulögðum tjaldsvæðum eftir því sem við verður komið. Í athugasemdum við greinina í frumvarpi

451 123. lp. 1998–1999, 528. mál, þskj. 1111.

452 123. lp. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.



Gengið á Sólarfjall, Breiðuvík.

til náttúruverndarlaga segir að ákvæði 1. mgr. 22. gr. sé á engan hátt ætlað að hafa í för með sér þrengri rétt manna sem séu í slíkum hópferðum til umferðar um landið en annarra.

Girðingar

Samkvæmt 23. gr. er óheimilt að setja niður girðingar á vatns-, ár- eða sjávarbakka þannig að hindri umferð gangandi manna. Ekki er lengur kveðið á um undantekningar frá þessari reglu en hér verður að hafa í huga að um landnotkun og staðsetningu mannvirkja á vatns-, ár- og sjávarbakka fer eftir skipulagslögum og skipulagsreglugerð. Í 2. mgr. greinar 4.15.2

í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 segir að í deiliskipulagi svæða sem liggja að ám, vötnum og sjó utan þéttbýlis skuli þess gætt að ekki sé byggt nær vötnum, ám eða sjó en 50 m og að ekki verði hindruð leið fótgangandi manna meðfram þeim.⁴⁵³

Í 23. gr. er einnig fjallað um það þegar girða á yfir forna þjóðleið eða skipulagðan göngu-, hjóltreíða- eða reiðstíg. Gildir þá að sá sem girðir skal hafa þar hlið á girðingu eða göngustiga. Í greininni er einnig almennt ákvæði um viðhald girðinga en að öðru leyti gilda um þær ákvæði girðingarlaga og eftir atvikum annarra laga.

Tínsla berja, sveppa, fjallagrasa, fjörugróðurs og fleira

Samkvæmt 24. gr. er öllum heimil tínsla berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og afréttum. Tínsla í eignarlöndum er hins vegar háð leyfi eiganda lands eða réttihafa en mönnum er þó heimil tínsla til neyslu á vettvangi. Heimild 24. gr. nær ekki til tínslu jurta sem friðlýstar hafa verið, sbr. auglýsingu nr. 184/1978. Einnig takmarkast heimildin af ákvæðum skógræktarlaga nr. 3/1955 en í 7. gr. þeirra segir m.a. að viðarrætur megi ekki rífa upp eða skerða á neinn hátt. Ekki má heldur rífa lyng, fjalldrapa, víði, mel eða annan hlífðargróður, heldur klippa eða skera, og bannað er að stinga upp og flytja á brott tré og hvers konar ungvíði án leyfis skógræktarstjóra eða skógarvarða.

Hliðstæðar reglur gilda um tínslu fjörugróðurs og annars gróðurs, sbr. 25. gr. Í fjörum þjóðlendna er öllum heimil tínsla sölua, þangs, þara og annars fjörugróðurs. Tínsla í fjörum eignarlanda er háð leyfi eiganda eða réttihafa lands en mönnum er þó heimil tínsla til neyslu á vettvangi.

Í náttúruverndarlög nr. 44/1999 var í fyrsta sinn sett ákvæði um tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs í atvinnuskyni. Samkvæmt því sem segir í frumvarpi því er varð að lögunum hafði ásókn í villtar jurtir þá þegar aukist verulega en þær eru m.a. nýttar til lækninga, lyfja- og matargerðar, í snyrtivörur og til skreytinga. Ekki þótti þó ástæða til að óttast ofnýtingu af þessum sökum en rétt þótti að veita umhverfisráðherra heimild til að setja í reglugerð ákvæði um þessa

453 Ný skipulagslög tóku gildi 1. janúar 2011. Ný skipulagsreglugerð hefur ekki verið gefin út en gera verður ráð fyrir að sú reglugerð sem sett var á grundvelli eldri laga gildi að svo miklu leyti sem hún á stoð í nýju lögunum.

nýtingu. Segir að í reglugerð geti ráðherra m.a. kveðið á um skyldu til að tilkynna Náttúrufræðistofnun Íslands um magn og tegund þess sem tínt er og tínslustað og þegar sérstaklega standi á að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til tínslu einstakra tegunda eða á einstökum svæðum. Heimildin hefur ekki verið nýtt á þeim rúma áratug sem lögín hafa verið í gildi.

Umhverfisráðherra er jafnframt heimilt að setja í reglugerð ákvæði um notkun tækja og verkfæra til tínslu berja, sveppa, fjallagrasa, jurta og fjörugróðurs, sbr. 27. gr. Honum er einnig heimilt að leggja bann við notkun þeirra ef hættu er á að hún valdi spjöllum á náttúru landsins.

Meðferð elds

Í náttúruverndarlögum eru engin ákvæði um meðferð elds á víðavangi. Um þetta gilda sérstök lög, lög um sinubruna og meðferð elds á víðavangi nr. 61/1992. Samkvæmt 5. gr. laganna er óheimilt að kveikja eld á víðavangi þar sem almannahætta getur stafað af eða hætt er gróðri, dýralífi eða mannvirkjum. Hverjum þeim sem ferðast um er skylt að gæta ýtrustu varkárni í meðferð elds og sá sem verður þess var að eldur er laus á víðavangi skal svo fljótt sem auðið er gera aðvart umráðamanni lands eða hlutaðeigandi yfirvaldi. Brot gegn ákvæðum laganna varðar sektum og sá sem veldur tjóni með saknæmum hætti við meðferð elds á víðavangi ber á því skaðabótaábyrgð. Ákvæði 5. gr. eru útfærð nánar í reglugerð nr. 157/1993 og segir þar m.a. um eld sem gerður er á víðavangi til annars en að brenna sinu að hann skuli kveiktur í sérstöku eldstæði eða á þess konar undirlagi að tryggt sé að hann breiðist ekki út eða sviði gróður eða jarðveg. Eld skuli slökkva tryggilega eða gæta þess að hann sé að fullu kulnaður áður en eldstæðið er yfirgefið.

19.3 Almennaréttur í norrænum og bandarískum rétti

19.3.1 Inntak almannaréttarins á Norðurlöndum

Inntak almannaréttarins í rétti norrænu ríkjanna er svipað. Með almannarétti er átt við rétt almennings til náttúrunnar, til að fara um landið, þar með talið um skóga og vötn, og dvelja þar, óháð því hvernig eignarhaldi viðkomandi landsvæðis er háttað. Einnig að nýta gæði náttúrunnar, t.d. jurtir, ber og sveppi.⁴⁵⁴ Almennaréttinum fylgja þó einnig skyldur. Þannig er mönnum óheimilt að valda landeiganda tjóni eða ónæði og einnig er skylt að sýna aðgæslu og tillitssemi bæði gagnvart náttúrunni sjálfri og öðrum sem eru á ferð. Hér á eftir verður gerð grein fyrir ákvæðum norsku útivistarlaganna og einnig fjallað stuttlega um ákvæði dönsku náttúruverndarlaganna um almannarétt.

19.3.2 Almennaréttur í Noregi

Í Noregi gilda sérstök lög um almannarétt, útlífslögin (*lov om friluftslivet*). Markmið þeirra er m.a. að tryggja rétt almennings til að fara um landið og dvelja úti í náttúru.

454 Í upplýsingabæklingi norsku náttúruverndarstofnunarinnar segir í inngangi: „En viktig del av kulturarven vår er å være ute i naturen. Vi har fra gammelt av hatt rett til å ferdes i skog og mark, etter elvene, på innsjøer, i skjærgården og til fjells – uavhengig av hvem som eier grunnen. Vi kan høste av naturen – ikke bare saltvannsfisk, bær, sopp og blomster, men også inntrykk og opplevelser. Hovedprinsippene i allemannsretten er lovfestet i friluftsløven av 1957.“ Slóð: <http://www.dirnat.no/content/1584/Brosjyre-Allemannsretten-Bokmal>

úrunni og stuðla þannig að útivist í sátt við náttúruna, almenningi til heilsubótar og vellíðunar. Í lögunum er gerður greinarmunur á rétti til að fara um ræktað land (innmark) eða óræktað (utmark). Óræktað land nær til flestra vatnasvæða, strandsvæða, mýra, skóga og fjalla í Noregi.⁴⁵⁵ Hugtakið ræktað land er skilgreint ítarlega í lögunum.⁴⁵⁶

Réttur til farar og dvalar

Á órækтуðu landi er meginreglan sú að almenningur hefur heimild til að fara um fótgangandi allt árið. Með sömu skilmálum er heimilt að fara um hjólandi eða ríðandi eða á sleðum eftir vegum og stígum og almennt um fjallasvæði nema viðkomandi sveitarfélag, með samþykki eiganda, hafi bannað för um tiltekin svæði. Slíka ákvörðun verður fylkismaður að staðfesta.⁴⁵⁷ Almennt er heimilt að dvelja á órækтуðum svæðum nema dvölin valdi öðrum óþægindum. Óheimilt er að tjalda nær íbúðarhúsi en í 150 m fjarlægð og aldrei má dvelja lengur en í tvo daga á hverjum stað án leyfis eiganda. Leyfis fyrir lengri dvöl er ekki krafist á fjallasvæðum eða á svæðum fjarri byggð, nema búast megi við að dvölin geti valdið skaða eða óþægindum.

Á rækтуðu landi er heimilt að fara um gangandi þegar jörð er frosin eða snævi þakin á tímabilinu 15. október til 1. maí. Fylkismaðurinn getur ákveðið að tímabilið skuli vera lengra eða skemmra í sínu fylki. Rétturinn tekur ekki til nánasta umhverfis íbúðarhúsa, afgirtra húsgarða, eða svæða sem eru girt í sérstökum tilgangi þar sem umferð almennings getur verið til óhæfilegs óhagræðis fyrir eiganda eða þann sem nýtir svæðið. Eigandi getur bannað för um garða, ungar plantekrur, haustsáða akra og nýgerð engi nema tryggt sé að slík umferð valdi ekki skaða. Dvöl er almennt óheimil án leyfis landeiganda.

Öllum er heimil för á sjó á bát og á ísi lögðum sjó. Um för um vötn og ár gilda vatnalög og lög um umferð vélknúinna farartækja um óræktað land og vatnasvæði. Heimilt er að baða í sjó eða vatni frá strönd á órækтуðu svæði, eða frá bát, að því tilskildu að það sé í hæfilegri fjarlægð frá íbúðarhúsi eða bústað og það leiði ekki til ónæðis fyrir aðra.

Skyldur sem fylgja almannaréttinum

Almannaréttinum fylgja ákveðnar skyldur. Samkvæmt 11. gr. útilífslaganna skal hver sá sem fer um eða dvelur á eignarlandi annars sýna tillitssemi og gæta þess að valda eigandanum eða öðrum ekki tjóni eða ónæði eða skemmdum á náttúru. Landeiganda eða þeim sem nýta land er heimilt að vísa fólki brott ef það sýnir tillitsleysi og með háttsemi sinni veldur hættu á tjóni eða óhagræði.

Eigandi eða sá sem nýtir land má ekki hindra fólk í að nýta sér almannaréttinn nema hann hafi til þess lögmætar ástæður. Til dæmis er óleyfilegt að setja upp skilti sem auglýsir að bannað sé að fara um eða baða sig á stöðum þar sem það er heimilt samkvæmt lögunum. Fararréttur samkvæmt lögunum útilokar ekki að landeigandi geti krafist sanngjarns gjalds fyrir aðgang að baðströnd, tjaldsvæði eða öðru skipulögðu útivistarsvæði.

455 Fra hav til himmel. Allemannsretten. Direktoratet for naturforvaltning, bls. 18.

456 Skilgreining ræktaðs lands er svofellid: Som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått, kulturbeite og skogsplantefelt samt liknende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker. Udyrkete, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område, reknes også like med innmark. Det samme gjelder område for industrielt eller annet særligt øyemed hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre.

457 Fylkismennirnir eru fulltrúar ríkisvaldsins á landsbyggðinni.

Ef upp kemur ágreiningur um tiltekin atriði varðandi almannaréttinn getur landeigandi, ferðamaður eða útivistarsamtök krafist úrskurðar sveitarstjórnar um ágreiningsefnið, sbr. 20. gr. útilíflaganna.

Brot gegn lögunum geta varðað sektum og heimilt er að stöðva framkvæmdir sem stangast á við ákvæði laganna. Þá getur sveitarfélag krafist þess að mannvirki, hindranir eða annar búnaður, skilti eða merki sem hafa verið að hluta til eða öllu leyti reist í andstöðu við bann eða fyrimæli laganna, séu fjarlægð á kostnað þess aðila sem ábyrgð ber á framkvæmdunum.

Heimildir til að bæta aðstöðu til útivistar

Í útilíflögunum er mælt fyrir um ýmsar heimildir til að bæta aðstöðu almennings til útivistar, t.d. heimildir stjórnvalda til að taka frá svæði í eigu ríkisins og gera að útivistarsvæði, og til að setja reglur um för/dvöl á slíkum svæðum. Ráðuneytið getur veitt sveitarfélögum og útivistarsamtökum heimild til að merkja leiðir á óræktuðu landi og undir vissum kringumstæðum leyfi til að byggja göngubrýr eða gera aðrar ráðstafanir til að auðvelda för almennings um óræktað svæði. Við merkingu leiða skal gera eiganda viðvart með góðum fyrirvara en samþykki hans virðist ekki ráða úrslitum um það hvort ráðist er í framkvæmdina. Landeigandi (eða umráðamaður) getur krafist þess að úrskurðað sé um bótarétt hans vegna framkvæmda samkvæmt greininni og um fjárhæð bóta.

19.3.3 Almennaréttur í Danmörku

Eitt af markmiðum dönsku náttúruverndarlaganna er að tryggja aðgang almennings að náttúrunni og auka möguleika á útivist. Almennt hefur almenningur rétt til að fara um og hafa viðdvöl á strandsvæðum, sandsvæðum upp af ströndinni (*klitfredede arealer*), í skóglendi og óræktuðu landi. För og dvöl á þessum svæðum er á eigin ábyrgð vegfaranda og ekki má takmarka eða hindra þennan rétt nema sérstakar heimildir leyfi það. Slíkar heimildir geta verið mismunandi eftir því hvers konar svæði um er að ræða og hvort það er í einkaeigu eða í eigu ríkisins. Yfirleitt er bannað að hafa viðdvöl í námunda við íbúðarhús eða atvinnuhúsnæði, miðað er við 150 m fjarlægð á skógarsvæðum og óræktuðum svæðum en á strandsvæðum í einkaeign má þó ekki dvelja eða baða sig innan 50 metra frá íbúðarhúsnæði. Takmarkanir sem landeigendur setja við för og dvöl manna geta sætt endurskoðun sveitarstjórnar og getur hún afnumið þær að hluta eða öllu leyti ef ekki eru fyrir þeim málefnalegar ástæður. Sveitarstjórn getur einnig fyrirskipað að skilti eða girðingar sem þrengja með ólögumætum hætti að fararrétti almennings skuli fjarlægð eða að sett skuli hlið á girðingar til að tryggja aðgengi.

Takmarka má *umferð gangandi og hjólandi um vegi og stíga* í einkaeign ef umferðin veldur óþægindum fyrir atvinnustarfsemi sem stunduð er á svæðinu, ef hún þrengir sérstaklega að rétti til einkalífs eða ef þess gerist þörf til verndar gróðri eða dýralífi. Nokkrar fleiri ástæður geta réttlætt takmarkanir en þær geta sætt endurskoðun sveitarstjórnar á sama hátt og áður er getið.

19.3.4 Almennaréttur í Bandaríkjunum

Í fordæmisrétti Breta (e. common law) var talið að konungurinn hefði með höndum varðveisluhlutverk, public trust, sem fólst í því að tryggja almenningi frjálsan aðgang að sjávarströnd, vatns- og árbökkum. Þegar prettán ríki Norður-Ameríku

sögðu sig úr sambandi við Bretland og lýstu yfir sjálfstæði tók hvert ríki fyrir sig við varðveisluhlutverkinu af bresku krúnunni. Í athyglisverðum dómi frá 1892 var fjallað um gildi og umfang public trust kenningarinnar í Bandaríkjunum og hefur dómurinn verið talinn leiðandi dómur um kenninguna. Málavextir voru þeir að þing Illinois samþykkti með lögum árið 1869 úthlutun lands meðfram Michigan vatninu til lestarfélags sem var að hluta til í einkaeign. Um var að ræða botn vatnsins og landsvæði allt að einni mílu frá vatnsborðinu, þ.m.t. hluta af miðbæ Chicago. Árið 1873, eða fjórum árum síðar, ákvað þingið að rifta gjörningnum með því að ógilda afsalið og urðu af þessu málaferli sem enduðu fyrir hæstarétti Bandaríkjanna. Í niðurstöðu hæstaréttar kom fram að skilyrðislaust afsal sem fór í bága við rétt almennings á grundvelli public trust væri óheimilt. Í málinu kom skýrt fram að ríkisvaldinu var heimilt að selja landið en það mátti hins vegar ekki fyrirgera rétti almennings til umferðar og afnota af því.⁴⁵⁸

Síðustu 40 árin hafa margir merkilegir dómar fallið í Bandaríkjunum þar sem tekist hefur verið á um eðli og umfang almannaréttar og ekki síst takmarkanir á heimild til að ráðstafa landsvæði sem ríkisvaldinu ber að varðveita á grundvelli public trust. Með tímanum hefur gildissvið almannaréttarins einnig rýmkað og nær hann í sumum ríkjum til réttarins til ósnortinnar náttúru, náttúruverndar, verndunar vistkerfa og útivistar. Nú hefur almannarétturinn eins og hann er skilgreindur í public trust kenningum verið lögfestur í flestum ríkjum Bandaríkjanna þar sem gjarnan eru settar hömlur á aðgerðir ríkisvaldsins sem fara í bága við hann.

19.4 Niðurstöður nefndarinnar um almannarétt

Almannarétturinn á sér langa hefð í íslenskum rétti og helgast af því viðhorfi að náttúra Íslands sé sameiginleg gæði landsmanna sem öllum sé jafnfrjálst að njóta. Brýnt er að standa vörð um þennan rétt. Jafnframt er nauðsynlegt að undirstrika að réttinum fylgir skylda um góða umgengni og tillitssemi gagnvart landeigendum, öðrum ferðamönnum og ekki síst náttúrunni sjálfri. Ferðamönnum hefur fjölgað hratt á síðustu árum á Íslandi og sífellt meira er um skipulegar ferðir stórra hópa um landið. Reglur náttúruverndarlaga þurfa að taka mið af þessari þróun. Þær þurfa að tryggja rétt manna til þess að ferðast um landið og njóta þess án tillits til þess hvort fólk ferðast í skipulegum hópferðum eða á eigin vegum. Þær þurfa jafnframt að vera þannig úr garði gerðar að hagsmuna eigenda lands og rétthafa sé gætt og að til staðar séu úrræði til að sporna við því að ágangur ferðamanna valdi tjóni á náttúrunni. Nefndin telur ekki nauðsynlegt að ráðast í verulegar breytingar á kaflanum um almannarétt enda endurspeгла mörg ákvæði hans hinn forna rétt sem haldist hefur óbreyttur um langa hríð. Þó eru nokkur atriði sem skerpa þarf á. Hér á eftir verður getið um þau atriði sem nefndin telur nauðsynlegt að huga sérstaklega að.

19.4.1 Umfang almannaréttarins og hugtakið útivist

Hinn forni réttur manna til frjálsrar farar um landið hefur gegnum tíðina verið tengdur þeim ferðamáta sem tíðkaðist hér frá fornu fari. Hann hefur því jafnan náð til þess að fara um gangandi, ríðandi, á skíðum, sleðum og bátum. Til forna fólst

458 Illinois Central Railroad Co. v. Illinois 146 U.S. 387 (1892).

mikilvægi almannaréttarins í að greiða fyrir samgöngum milli landsvæða og landshluta. Í nútímasamfélagi er mikilvægasti þáttur almannaréttarins hins vegar líklega sá að eiga kost á að njóta útivistar í náttúrunni og leita þangað kyrrðar og næðis. Hugtakið útivist á við um för og dvöl úti undir beru lofti þar sem ferðamaðurinn er í náinni snertingu við landið sem farið er um.

Með tilkomu vélknúinna ökutækja og vegalagningu opnaðist almenningi aðgangur að stórum svæðum landsins sem áður voru flestum ókunn. Hvorki hér né á hinum Norðurlöndum leiddi þessi þróun til rýmkunar almannaréttarins á þann hátt að hann næði almennt til farar á vélknúnum ökutækjum. Þó er erfitt í sumum tilvikum að greina á milli heimilda, t.d. að hvaða marki för á vélknúnum bátum um vötn fellur undir almannarétt eða heimild til að fara á vélsleðum um frosna og snævi þakta jörð. Allt að einu er ljóst að almannarétturinn verður ekki túlkaður svo að hann veiti fólki almennan rétt til farar á vélknúnum ökutækjum um fjöll og firnindi utan skipulagðs vegakerfis. Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa í huga að af umferð vélknúinna ökutækja stafar hávaði sem skerðir mjög þá friðsæld sem annað ferðafólk sækist eftir með útivist.

19.4.2 Styrking almannaréttarins í markmiðsákvæði náttúruverndarlaga og í stjórnarskrá

Nefndin álitur að styrkja beri stöðu almannaréttar í náttúruverndarlögum með því að kveða skýrar á um hann í markmiðsákvæði laganna. Í 3. mgr. 1. gr. nvl. segir m.a. að lögin eigi að auðvelda umgengni og kynni þjóðarinnar af náttúru landsins og menningarminjum. Telur nefndin rétt að skerpa á þessum þætti og bendir í því sambandi á markmiðsákvæði norsku útivistarlaganna sem hugsanlega fyrirmynd. Þar er m.a. lögð áhersla á möguleika til útivistar almenningi til heilsubótar og vellíðunar:

Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevarer og fremmes.

Einnig var rætt í nefndinni hvort ástæða væri til að kveða á um almannarétt í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands.⁴⁵⁹ Höfðu nefndarmenn þá í huga ákvæði 15. gr. sænsku stjórnlaganna (Regeringsformen) sem fyrirmynd. Greinin fjallar um vernd eignaréttar en í 4. mgr. hennar segir að þrátt fyrir ákvæði greinarinnar skuli allir hafa aðgang að náttúrunni samkvæmt almannaréttinum. Ákvæðið setur þannig með skýrum hætti fram að almannarétturinn feli í sér bótalaus takmörkun eignaréttar:

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

19.4.3 Form og efni kaflans um almannarétt

Nefndin er sammála því að sem flest lagaákvæði sem varða almannaréttinn eigi að standa saman í náttúruverndarlögum. Þannig verði í lögunum heildstæður kaflar um þessi réttindi almennings en það ætti að auðvelda fólki að kynna sér gildandi

459 Síðan kaflinn var skrifaður hafa tillögur Stjórnlagaráðs verið lagðar fram og hafa þær að geyma ákvæði um almannarétt.

reglur á hverjum tíma. Í samræmi við þetta telur nefndin æskilegt að ákvæði um rétt almennings til umferðar um vötn og til sunds og baða verði færð úr vatnalögum í náttúruverndarlög. Í vatnalögum eru ítarlegar reglur um þetta efni, þar á meðal ákvæði um rétt almennings til afnota af vatnsbökkum vegna umferðar um vötn. Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um breytingu á vatnalögum nr. 15/1923 og hefur nefndin látið iðnaðarnefnd í té umsögn sína um það og lagt til að kveðið verði á um framangreinda breytingu í breytingarlögunum.⁴⁶⁰

Á sama hátt telur nefndin æskilegt að ákvæði um meðferð elds á víðavangi standi í kaflanum um almannarétt. Nánar er fjallað um þetta hér á eftir.

Nefndin mælir með því að haldið verði sama formi kaflans um almannarétt og í núgildandi lögum, þ.e. að ákvæðin verði flokkuð eftir ferðamáta. Þannig verði í aðskildum greinum fjallað um för gangandi, hjólandi og ríðandi fólks og umferð um vötn. Þá verði sérstök ákvæði um heimildir til að tjalda og tína jarðargróður. Nefndin telur að ákvæði um akstur utan vega og á vegslóðum eigi ekki vel heima meðal greina um almannarétt enda fellur akstur á vélknúnum ökutækjum almennt ekki undir almannarétt eins og hann hefur verið túlkaður og afmarkaður í íslenskum rétti. Flytja mætti þá grein sem fjallar um akstur utan vega aftast í kaflann og láta fyrirsögn kaflans endurspeglar það að hún falli ekki innan almannaréttarins. Einnig mætti fjalla um akstur utan vega í sérstökum kafla.

19.4.4 Meginregla 12. gr. náttúruverndarlaga og reglur um umgengni

Í 12. gr. nvl. er sett fram meginregla almannaréttar um frjálsa för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Þessi meginregla telur nefndin að eigi að standa óbreytt. Ekki er að mati nefndarinnar heldur ástæða til að hrófla að neinu marki við umgengnisreglur 13. gr. laganna. Þó telur nefndin æskilegt að þar verði tekið fram að ferðafólki beri að forðast að valda óþægindum og truflun með hávaða.

19.4.5 För gangandi manna

Að mati nefndarinnar standa reglur 14. gr. nvl., um fararrétt gangandi manna, að flestu leyti vel fyrir sínu. Ástæða er til að halda aðgreiningu milli reglna um för um ræktuð lönd og óræktuð en um skilgreiningu þeirra hugtaka vísast til kafla 11.2.6 hér að framan. Nefndin telur þó nauðsynlegt að gera breytingar á ákvæðum um heimild landeigenda til að takmarka eða banna för um *afgirt óræktuð lönd*.

Hér að framan var því lýst að náttúruverndarlög nr. 47/1971 fólu í sér verulega þrengingu á rétti almennings til farar og dvalar um eignarlönd. Landeigendum var samkvæmt þeim heimilt að meina gangandi fólki för um lönd sín með því að girða þau, hvort sem um var að ræða ræktað land eða óræktað. Með frumvarpi því sem lagt var fram á Alþingi 1998 og varð að núgildandi náttúruverndarlögum var stefnt að því að afnema þessa takmörkun almannaréttarins og færa réttinn aftur til þess sem gildi samkvæmt lögunum frá 1956. Þessi áform náðu ekki fyllilega fram að ganga og varð niðurstaðan sú að á eignarlöndum í byggð er eiganda eða réttihafa heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 14. gr.

Ákvæði þetta kom inn í frumvarpið að tillögu umhverfisnefndar og samkvæmt

460 <http://www.althingi.is/dba-bin/erindi.pl?ltg=139&mnr=561>

nefndaráli hennar er hugtakið byggð skýrt svo að það eigi við byggt svæði eða land, hvort sem er þéttbýlt eða strjálbýlt.⁴⁶¹ Hér er því um afar opna og víðtæka heimild að ræða til að skerða almannaréttinn án þess að gerð sé krafa um að landeigandi sýni fram á raunverulega þörf á því að girða alfarið fyrir för gangandi fólks. Heimildin er þannig ekki með nokkru móti afmörkuð en eðlilegt væri að gera það þar sem ástæðulaust virðist að heimila landeigendum að takmarka rétt almennings til frjálstrar farar nema hætta sé á að tjón eða óhagræði hljóti af umferðinni. Það er einmitt út frá slíkum sjónarmiðum sem réttur til farar um ræktuð lönd er þrengri en um þau sem óræktuð eru.



Ætihvönn, blágresi og fleiri jurtir í Fljóta-vík í Friðlandinu á Hornströndum.

Í norrænni löggjöf er almennt gengið út frá því að landeigandi verði að hafa málefnalegar ástæður fyrir því að takmarka rétt almennings til frjálstrar farar og t.d. í Noregi og Danmörku er gert ráð fyrir því að hægt sé að krefjast úrskurðar stjórnvalda um réttmæti slíkrar takmörkunar. Eigi hún ekki rétt á sér getur stjórnvaldið lagt fyrir landeiganda t.d. að fjarlægja skilti sem bannar aðgang almennings að landi hans.

Nefndin telur fulla ástæðu til að endurskoða heimild landeigenda til að banna för og dvöl gangandi fólks um óræktuð lönd sín. Nauðsynlegt er að setja ramma um þessa heimild, þannig að í náttúruverndarlögum verði tiltekið hvaða aðstæður geti réttlætt slíkt bann. Jafnframt þyrfti að kveða á um heimild einstaklinga og útivistarsamtaka til að krefjast úrskurðar Umhverfisstofnunar um réttmæti þess og um úrræði stofnunarinnar til að framfylgja réttindum almennings. Leggur nefndin til að höfð verði hliðsjón af norskum og dönskum rétti í þessu sambandi.

19.4.6 Umferð ríðandi manna

Hópferðir hestamanna hafa aukist á undanförunum árum. Ákvæði 16. gr. náttúruverndarlaga um umferð ríðandi manna eru útfærð í reglugerð nr. 528/2005 um takmarkanir á umferð í náttúru Íslands. Þar er m.a. kveðið svo á að bannað sé að reka hrossastóð yfir gróið land þannig að náttúruspjöll hljóti af eða hætta skapist á náttúruspjöllum. Nefndin telur að þetta ákvæði ætti allt eins heima í náttúruverndarlögunum sjálfum. Jafnframt telur nefndin að ákvæði 5. mgr. greinarinnar um heimild til setningar reglugerðar ætti að styrkja þannig að skylt væri að setja reglugerð um umferð ríðandi manna, hópferðir ríðandi manna og rekstur hrossa. Hér má geta þess að sérstök ákvæði eru um umferð ríðandi manna í reglugerð um Vatnajökulspjóðgarð. Samkvæmt þeim þarf leyfi þjóðgarðsvarðar fyrir hópferð á hestum um þjóðgarðinn og miðast fjöldinn við yfir 20 hross.

19.4.7 Umferð um vötn

Hér að framan var greint frá þeirri afstöðu nefndarinnar að ákvæði vatnalaga um umferð um vötn ætti að flytja í náttúruverndarlög. Hefur nefndin gert iðnaðar-

461 123. lþ. 1998–1999, þskj. 1111.

nefnd Alþingis grein fyrir þessari afstöðu í umsögn sinni um frumvarp til breytinga á vatnalögum nr. 15/1923 sem nú liggur fyrir Alþingi. Jafnframt benti nefndin á nauðsyn þess að gert yrði ráð fyrir heimild fyrir stjórnvöld til að takmarka umferð um vötn í sérstökum tilvikum til verndar náttúru og lífríki. Sem dæmi um slík tilvik má nefna tímabundnar takmarkanir á veiðum og umferð á hrygningarstöðvum meðan á hrygningu silunga og laxa stendur. Einnig má nefna nauðsyn á slíku úrræði á varptíma votlendisfugla. Rétt er að vekja athygli á að í framangreindu frumvarpi er gert ráð fyrir að umhverfisráðherra geti í reglugerð sett takmarkanir við umferð vélknúinna báta og annarra vélknúinna faratækja um vötn og vatnasvæði.

19.4.8 Heimild til að takmarka umferð í óbyggðum

Heimild 19. gr. náttúruverndarlaga til að takmarka umferð og loka svæðum í óbyggðum hefur ekki gagnast sem skyldi. Fyrirkomulagið sem greinin kveður á um er þungt í vöfum og ljóst að Umhverfisstofnun hefur að óbreyttu ekki bolmagn til að gera árlega ítarlega heildarúttekt á ástandi svæða í óbyggðum. Nefndin leggur til tvenns konar breytingar hér. Í fyrsta lagi að kveðið sé á um að Umhverfisstofnun vinni slíka skýrslu á þriggja ára fresti og að skýrari rammi verði settur um efni hennar. Ástæða væri til að íhuga hvort hægt væri að koma upp rafrænu ábendingakerfi þannig að ferðalangar gætu sent stofnuninni ábendingar um ástand svæða. Slíku kerfi hefur t.d. verið komið á laggirnar vegna ágengra plantna, þ.e. lúpínu og skógarkerfils. Hins vegar telur nefndin nauðsynlegt að auk heimildar til að loka svæðum að undangenginni málsmeðferð samkvæmt 19. gr. sé í lögum heimild til skyndilokunar. Íslensk náttúra er almennt séð viðkvæm fyrir ágangi og því er nauðsynlegt að til staðar séu heimildir til að bregðast skjótt við ef sérstakar aðstæður skapa verulega hættu á tjóni af völdum umferðar. Nokkrum sinnum hafa á síðustu árum komið upp tilvik þar sem þörf hefði verið á slíkri heimild. Sem dæmi má nefna ástand sem skapaðist vegna mikillar ásóknar ferðamanna að nýju hrauni á Fimmvörðuhálsi. Dæmi um hliðstæðar heimildir eru í 48. gr. vegalaga nr. 80/2007 um skyndilokun vega og í 11. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997 um skyndilokun veiðisvæða.

19.4.9 Heimild til að tjalda

Eins og lýst er hér að framan er í 20. gr. núgildandi laga gerður greinarmunur á heimildum til að tjalda við *alfaraleiðir* annars vegar og *utan alfaraleiða* hins vegar. Hugtakið *alfaraleið* táknar í íslensku máli fjölfarna leið. Í lögskýringargögnum að baki 20. gr. nvl. kemur fram að með ferðum utan alfaraleiðar sé átt við ferðir sem ekki þurfi að tengjast vegum eða stígum og leiðin geti legið um holt og móa. Þessi hugtök eru ekki alls kostar skýr en þó má draga þá ályktun að heimildir til að tjalda utan alfaraleiðar gildi í raun eingöngu fyrir þá sem ferðast um landið gangandi og hugsanlega ríðandi eða á reiðhjólum. Heimildin nær einvörðungu til þess að setja niður göngutjöld. Nefndin er sammála um að rúmar heimildir eigi að vera í lögum til að tjalda við þessar aðstæður og telur ekki ástæðu til að gera breytingar á þessu ákvæði. Þó væri til bóta að skýra betur hugtökin *alfaraleið* og *utan alfaraleiðar*.

Við alfaraleið er heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld en mismunandi reglur gilda um tjaldáningu eftir því hvort ferðin liggur um alfaraleið í byggð eða óbyggðum. Nefndin telur rétt að heimildir til að tjalda í óbyggðum séu rýmri en í byggð og telur ekki ástæðu til að gera grundvallarbreytingar á þessum heimildum.

Þó bendir nefndin á að ekki er alls kostar skýrt hvað átt er við með hefðbundnum viðlegutjöldum. Gera verður ráð fyrir að þar sé um að ræða veigameiri tjöld en svo að hægt sé að bera þau á göngu en á hinn bóginn er spurning hvort einhver stærðar- eða þyngdarafmörkun eigi að gilda um þennan tjaldflokk. Á síðustu árum hefur notkun tjaldvagna, fellihýsa, hjólhýsa og húsbíla færst mjög í vöxt. Í nefndinni var rætt hvort ástæða væri til að setja sérstakar reglur um gististaði fyrir þá sem nota slíkan viðlegubúnað. Augljóst er að um húsbíla gilda reglur um akstur utan vega og sama má í raun segja um tjaldvagna, fellihýsi og hjólhýsi enda þarf vélknúð ökutæki til að flytja þau úr stað. Þessi búnaður verður því ekki notaður nema á svæðum sem tengjast vegum eða slóðum sem heimilt er að aka á.

Nefndin telur ástæðu til að skerpa ákvæði 5. mgr. 20. gr. um skyldu til góðrar umgengni þegar tjaldað er. Hér má hafa til hliðsjónar sambærilegt ákvæði í reglugerð um Vatnajökulspjóðgarð þar sem áréttað er að þess skuli gætt að valda ekki skemmdum á vettvangi og að skylt sé að taka allt sorp og úrgang til byggða.

19.4.10 Girðingar

Ákvæði 23. gr. náttúruverndarlaga um bann við því að setja niður girðingar á vatns-, ár- eða sjávarbakka þannig að hindri för gangandi manna tengjast m.a. ákvæðum vatnalaga um rétt til umferðar um vötn og heimild til farar um vatnsbakka og afnota af þeim. Reynslan hefur sýnt að í ýmsum tilvikum er farið á svig við fyrrnefnt ákvæði náttúruverndarlaga og er því þörf á að í lögunum sé kveðið á um úrræði almennings af því tilefni. Vakin skal athygli á að bannið er fortakslaust í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 en í eldri lögum voru vissar undanþágur heimilaðar frá þessu banni.⁴⁶² Nefndin leggur til að í 23. gr. verði kveðið á um heimild einstaklinga og útivistarsamtaka til að krefjast þess að Umhverfisstofnun úrskurði um hvort slíkar girðingar brjóti í bága við almannaréttinn og að stofnunin taki eftir atvikum ákvörðun um beitingu þvingunarúrræða í framhaldi af því.

Ástæða væri til að sams konar úrræði væri tengt ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 23. gr. um girðingar yfir fornar þjóðleiðir eða skipulagða göngu-, hjólreiða- eða reiðstíga. Samkvæmt ákvæðinu er heimilt að setja niður slíkar girðingar en skylt er að hafa hlið á girðingunni eða göngustíga. Hér þarf að athuga samræmi við 55. gr. vegalaga sem er svohljóðandi:

Nú liggur vegur, stígur eða götutroðningur yfir land manns og telst eigi til neins vegflokks samkvæmt lögum þessum og er landeiganda þá heimilt að gera girðingu yfir þann veg með hliði á veginum en eigi má hann læsa hliðinu né með öðru móti hindra umferð um þann veg nema sveitarstjórn leyfi.

Ákvörðun sveitarstjórnar skv. 1. mgr. má leggja undir úrskurð ráðherra.

Hér þarf að samræma heimildir og sömuleiðis að skoða vandlega samspil valdheimilda stjórnvalda að þessu leyti.

19.4.11 Meðferð elds

Þess er áður getið að um meðferð elds á víðavangi er fjallað í sérstökum lögum, lögum um sinubruna og meðferð elds á víðavangi nr. 61/1992. Nefndin telur

⁴⁶² Hér má benda á að í grein frá 1978 benti Sigurður Línal á að ákvæði vatnalaga um heimild til umferðar um vatnsbakka gengju framur undantekningum náttúruverndarlaga frá banni við því að setja niður girðingar sem hindruðu þá umferð. Sjá Sigurður Línal: Útílífsréttur. Úlfjótur 1978 (1), bls. 41.



Tínsla berja

ástæðu til að íhuga hvort betur færi á að færa ákvæði laganna í náttúruverndarlög, að minnsta kosti þau sem fjalla um meðferð elds á víðavangi. Gilda um það sömu sjónarmið og áður eru nefnd að það auðveldi yfirsýn að almenningur geti á einum stað gengið að heildstæðu regluverki um för, dvöl og umgengni í náttúru Íslands. Mikilvægt er að almenn vitneskja sé um reglur um meðferð elds enda getur óvarkárni í þessu efni leitt af sér náttúruspjöll sem lengi eru sýnileg. Þetta á t.d. við um það þegar eldur kemst í mosabreiður. Að undanfögnu hefur aukist notkun einnota grills og getur það skapað hættu á bruna, t.d. ef það er lagt beint á gróna jörð.

Með hlýnandi veðurfari eykst uppgufun úr jörðu og með því skapast aukin hættu á tjóni af völdum bruna í náttúrunni. Lúpína er hér sérstakt áhyggjuefni. Hún myndar miklar og þéttar breiður kringum þéttbýlisstaði, á skógræktar- og landgræðslusvæðum og í sumarbústaðalöndum. Á haustin myndast mikil sína í lúpínubreiðunum, sem er gríðarlegur eldsmatur. Mælingar sýna að um 5–10 tonn af þurrefni eru á hektara í lúpínusinu en það er margfalt það magn sem er í graslendi. Þurr fallin lúpína brennur mjög hratt. Tíðir sinubrunar í lúpínu við Hafnarfjörð ættu t.d. að vera hér víti til varnaðar.

Í sambandi við gróðurbruna er vert að huga að því hvaða aðilar eigi að meta nauðsyn viðbragða t.d. ef bruninn á sér stað á svæði sem erfitt og kostnaðarsamt er fyrir slökkvilið að komast að. Einnig hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar slíkum ákvörðunum. Nefndin telur ástæðu til að þessi atriði verði tekin til skoðunar og hugað að setningu skýrari reglna um þessi efni.

19.4.12 Tínsla berja, sveppa, fjallagrasa, fjörugróðurs og fleira

24. gr. náttúruverndarlaga kveður á um víðtækar heimildir almennings til tínslu berja, sveppa, fjallagrasa og jurta í þjóðlendum og afréttum. Ástæða er til að endurskoða aðgreiningu 24. gr. náttúruverndarlaga í þjóðlendur og afrétti annars vegar og eignarlönd hins vegar með hliðsjón af lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Þau lög gera ráð fyrir að þegar vinnu óbyggðanefndar verði lokið muni landsvæði á Íslandi einungis falla í tvo flokka að því er varðar eignarhald, þ.e. í þjóðlendur og eignarlönd. Nefndin telur ekki ástæðu til að þrengja réttindi almennings til tínslu í þjóðlendum, sjá þó umfjöllun um tínslu í atvinnuskyni hér á eftir. Rétt er að taka fram að enda þótt gert sé ráð fyrir að einstaklingar eða lögaðilar geti átt óbein eignarréttindi á svæðum innan þjóðlendna er ólíklegt að víða taki slík réttindi til einkaréttar til tínslu jurta. Þetta er þó ekki óhugsandi og myndi þá slíkur réttur ganga frammar heimildum almennings.

Heimild 24. gr. til tínslu jurta tekur ekki til þeirra jurta sem friðlýstar hafa verið. Telur nefndin ástæðu til að áréttu þetta í greininni.

19.4.13 Tínsla í atvinnuskyni

Hinar víðtæku heimildir almennings til tínslu jurta í þjóðlendum gera það að verkum að litlar skorður hafa í raun verið við tínslu þar í atvinnuskyni. Hér skal þó bent á að samkvæmt 3. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga nr. 58/1998 þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu önnur en vatns- og jarðhitaréttindi, námur og önnur jarðefni en leyfi til þeirra nota veitir forsætisráðherra. Samkvæmt þessu heyrir það undir sveitarstjórnir að veita leyfi til tínslu

jarðargróðurs í þjóðlendum í atvinnuskyni að því marki sem hún verður ekki talin falla undir almannaréttarákvæði 24. gr. náttúruverndarlaga.

Eins og fyrr er getið var við setningu náttúruverndarlaga nr. 44/1999 ekki talin ástæða til að óttast ofnýtingu en þó var í athugasemdum við frumvarpið tekið fram að ásókn í villtar jurtir hefði þá þegar aukist verulega. Niðurstaðan varð sú að veita umhverfisráðherra heimild til að setja í reglugerð ákvæði um þessa nýtingu. Segir í 26. gr. laganna að í reglugerð geti ráðherra m.a. kveðið á um skyldu til að tilkynna Náttúrufræðistofnun Íslands um magn og tegund þess sem tínt er og tínsustað og þegar sérstaklega standi á að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til tínslu einstakra tegunda eða á einstökum svæðum. Reglugerðarheimildin hefur ekki verið nýtt á þeim rúma áratug sem lögin hafa verið í gildi.

Nefndin telur tímært að fram fari rannsókn á umfangi þessarar nýtingar og að mótuð verði stefna um hana, ekki síst í þjóðlendum. Kanna þarf hvort ástæða er til að óttast ofnýtingu miðað við líklega þróun og þá hvaða viðbrögð væru heppileg við því. Hér þyrfti að minnsta kosti að tryggja að stjórnvöld hefðu yfirsýn yfir nýtinguna og fylgdust með áhrifum hennar.

Nefndin bendir jafnframt á að strangt til tekið eigi ákvæði um tínslu í atvinnuskyni ekki heima meðal ákvæða um almannarétt og leggur því til að sérstaklega verði hugað að staðsetningu ákvæðisins í lögunum.

19.4.14 Heimildir til að bæta aðstöðu til útivistar

Í kaflanum um norsku útilíflögin hér að framan var fjallað um heimildir laganna sem miða að því að bæta aðstöðu almennings til útivistar. Bæði er þar um að ræða heimildir stjórnvalda til að taka frá svæði í eigu ríkisins og gera að útivistarsvæði og heimildir til framkvæmda til að auðvelda för almennings um óræktað svæði.

Í 70. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 er fjallað um útivistarsvæði. Þar segir að sveitarfélög, Umhverfisstofnun eða náttúruverndarnefndir geti gengist fyrir því að halda opnum göngustígum, strandsvæðum til sjóbaða, vatnsbökkum og öðrum stígum og svæðum sem ástæða er til að halda opnum til að greiða fyrir því að almenningur fái notið náttúrunnar og einnig sett upp göngubrýr, hlið og göngustiga og afmarkað tjaldsvæði og gert annað það er þurfa þykir í þessu skyni. Ákvæðið er að sínu leyti hliðstætt áður nefndri heimild norsku útilíflaganna. Þó er sá munur að í 2. mgr. 70. gr. er gerður sá fyrirvari að framkvæmdir samkvæmt greininni skuli einungis gerðar með samþykki eiganda eða réttihafa lands. Íslenska ákvæðið gengur því ekki jafnlangt og norsku lögin því þar er samþykki eiganda ekki úrslitaatriði ef stjórnvöld veita á annað borð leyfi til framkvæmdanna. Valdi þær honum tjóni getur hann þó ávallt krafist þess að úrskurðað sé um bótarétt hans og um fjárhæð bóta. Nefndin telur ástæðu til að endurskoða ákvæði 70. gr. með tilliti til þessara atriða og leggur til að merking leiða verði að minnsta kosti undanþegin skilyrði um samþykki landeiganda. Sjálfsagt er þó að við hann sé haft samráð.

Nefndin leggur til að í greininni sé áréttað að mannvirki sem reist eru samkvæmt henni verði að falla vel að umhverfinu.

Að mati nefndarinnar á 70. gr. betur heima í kaflanum um almannarétt en í IX. kafla eins og nú er og leggur nefndin til að hún verði flutt þangað.