

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Hafsteinn S Hafsteinsson
Skuggasund 1
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 05. mars 2019
2019010055/51-0
JGO/KHS

Sjónarmið Náttúrufræðistofnunar Íslands varðandi breytingar á lögum nr. 64/1994

Vísað er til bréfs ráðuneytisins, dags. 22. janúar sl. þar sem óskað er eftir sjónarmiði og tillögum Náttúrufræðistofnunar Íslands er varða breytingar á lögum nr. 64/1994. Eftirfarandi er svar Náttúrufræðistofnunar, en hún leggur megináherslu á að lögin taki til sela og hvala eins og annarra spendýra. Einnig að lögð verði áhersla á búsvæðavernd og að hlunnindaveiðar lúti sömu kröfu um sjálfbærni og aðrar veiðar.

Náttúrufræðistofnun tekur efnislega undir þorra þeirra tillagna og ábendinga sem fram komu í skýrslu nefndar sem ráðherra skipaði til að skoða villidýralögin og skilað var 2013. Tekið skal fram að fulltrúi Náttúrufræðistofnunar í nefndinni, Kristinn Haukur Skarphéðinsson sviðsstjóri dýrafræði, tók mjög virkan þátt í starfi hennar. Framsetning skýrslunnar tekur mið af þeirri uppbyggingu nýrra villidýralaga sem nefndin telur æskilega og að efnistöð nýrra laga verði í þrem megin köflum: vernd, velferð og veiðar.

Eins er tekið undir þær tillögur nefndarinnar að engar tegundir verði undanskildar þessum lykilstöðum og að ný lög nái til allra fugla og spendýra Íslands, þar með talið sela og hvala.

Nefndin mótaði meginreglur með hliðsjón af alþjóðasamningum og leggur til að þær verði hafðar til hliðsjónar við endurskoðun laganna og eins ættu þær að vera hluti af markmiðum nýrra laga:

- Stuðla skal að því að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum.
- Tryggja skal vernd villtra dýrastofna, þ.e. að öll villt dýr séu í grunninn friðuð og að litið sé á þau sem skyni gæddar verur, sem koma skuli fram við af virðingu og með velferð þeirra að leiðarljósi.
- Tryggja skal að ekki sé gengið á búsvæði villtra dýra í þeim mæli að það ógni viðgangi og náttúrulegri fjölbreytni þeirra.
- Tryggja skal að villt dýr njóti verndar fyrir hvers konar umsvifum mannsins eða annarra lífvera á hans vegum, ssem ógnað gætu viðgangi og náttúrulegri fjölbreytni þeirra.
- Tryggja skal að: i) Aflétting friðunar og leyfi til veiða byggji á haldbærum upplýsingum um stofnstærð og veiðipóli viðkomandi stofns eða um tjóni sem hann kann að valda. Skort á upplýsingum skal túlka villtum dýrum eða náttúru í hag, sbr. varúðarregluna. ii) Veiðiaðferðir taki mið af velferð og líffræði viðkomandi tegundar, m.t.t. ótta, sársauka og dauðastríðs, með það fyrir augum að lágmarka þessa þætti eins og kostur er. iii) Velferð og viðhald veiðistofna séu höfð í



fyrirrími umfram hefðir og sérhagsmuni, enda tryggji það sjálfbæra nýtingu og aðgang komandi kynslóða að þeim.

Sérstaklega skal tekið undir ábedningar nefndarinnar um skilvirka og skýra usmjón með framkvæmd laganna og að skilgreind verði opinber stofnstjórnunarmarkmið fyrir alla fugla- og spendýrastofna landsins sem geta verið eitt af eftirtöldu:

- Að endurheimta fyrri stofnstærð og/eða útbreiðslu
- Að viðhalda núverandi stofnstærð og/eða útbreiðslu
- Að minnka núverandi stofnstærð og/eða útbreiðslu
- Að útrýma stofni (staðbundið eða á landsvísu) – á eingöngu við um framandi ágengar tegundir.

Einnig eru í skýrslu nefndarinnar mikilvægar tillögur er varða vernd mikilvægra búsvæða fyrir villt dýr og velferð villtra dýra sem er hornreka í lögum um dýravelferð og framkvæmd þeirra.

Þá lagði nefndin áherslu á að nýting hlunninda sé ávallt sjálfbær og að hægt verði að stýra henni á sama hátt og annarri nýtingu villtra dýra.

Núgildandi villidýralög eru svokölluð rammalög þar sem settar eru fram meginreglur en gert er ráð fyrir að framkvæmd byggji að verulegu leyti á setningu reglugerða. Tekið skal undir með nefndinni að við endurskoðun laganna eigi að útfæra með ítarlegri hætti efni þessara reglugerða í lagatexta, setja skýrari línur um efni þeirra og styrkja lagaheimildir til að fylgja eftir efni þeirra.

Hér á eftir verðu tæpt frekar á mikilvægum atriðum sem Náttúrufræðistofnun vill leggja áherslu á og er þar farið eftir sömu uppröðun og efnistöfum og í áður nefndri skýrslu.

2. kafli. Alþjóðlegir samningar

Skerpa þarf til muna verndarþætti vegna allra villtra spendýra og fugla í nýjum villidýralögum og setja lagaákvæði sem tryggja betur verndun þeirra og að öll nýting sé sjálfbær í samræmi við alþjóðlegar skyldur.

3. kafli. Skilgreiningar

Mælst er til þess að skilgreiningar í nýjum lögum vísi eftir aðstæðum til opinberra, uppfærðra válista og tegundalista yfir ágengar tegundir, ásamt listum yfir fuglabjörg, selalátur, ábyrgðartegundir o.fl.

4. kafli. Markmið og gildissvið villidýralaga

Ný villidýralög þurfa í auknum mæli að endurspeglar helstu meginreglur umhverfisréttar, einkum um sjálfbæra þróun, samþættingu, fyrirbyggjandi aðgerðir og varúðarregluna. Lögin skulu ná til allra villtra dýra landsins, þar með talið sela, hvala og villinga (sjá skilgreiningu í 3. kafla). Markmið þeirra skulu miðast við að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum og að árangursrík veiðistjórnun sé tryggð. Vernd og velferð villtra dýra skal vera í fyrirrími, hvort sem litið er til einstaklinga, stofna eða búsvæða þeirra. Aflétting friðunar og leyfi til veiða verða að byggjast á haldbærum upplýsingum um veiðipól viðkomandi stofns eða tjón sem hann veldur. Loks þarf velferð og viðhald veiðistofna að vera í forgangi umfram hefðir og sérhagsmuni, enda tryggji það sjálfbæra nýtingu og aðgang komandi kynslóða að villtum dýrum.



5. kafli. Umsjón með málefnum villtra dýra

Umsjón með málefnum villtra dýra þarfnast rækilegrar endurskoðunar. Opna þarf fyrir aðkomu fleiri aðila en nú er hvað varðar ráðgjöf til ráðherra og tillögugerð í tengslum við vernd og veiðar. Einnig þarf að tilgreina með mun nákvæmari hætti hvaða stofnanir bera ábyrgð á lykilumsjónarþáttum varðandi vernd, veiðar og tjón af völdum villtra dýra. Endurskoða þarf hlutverk þeirra stofnana sem gegna rannsóknar-, ráðgjafar-, umsjónar- og fræðsluhlutverki varðandi villt dýr, þannig að þau nái yfir alla þá umsjónarþætti sem tengjast skilvirkri vernd og veiðistjórnun á villtum dýrum. Nefndin telur eðlilegt að sá ráðherra sem fer með stjórn umhverfismála hafi yfirumsjón með öllum málefnum er tengjast villtum fuglum og spendýrum landsins (þar með talið sjávarspendýrum, sjá 9. kafla).

Skilgreina þarf betur stefnumótandi hlutverk ráðuneytis er varðar málefni villtra dýra, þ.e. um hvaða þætti verði mótuð stefna og hvað slík stefnumótun feli í sér.

Verulegur skortur er á formfestingu samráðs stjórnvalda, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar við aðrar rannsóknastofnanir eða hagsmunaaðila. Tryggja þarf greiða leið upplýsinga og samráðs varðandi verndun, velferð og veiðar villtra dýra milli þeirra aðila sem tengjast málefninu, þ.e. stjórnenda auðlinda (s.s. ráðuneytis, sveitarstjórna og landeigenda), vísindamanna, hagsmunaaðila og annarra sem kunna að búa yfir þekkingu eða eru líklegir til að hafa bein áhrif á afdrif villtra stofna. Bent er á ýmsar leiðir, m.a. lögbundið umsagnarferli eða lögbundið fagrað.

Nauðsynlegt er að mörkuð verði opinber stefna varðandi umsjón og veiðistjórn fyrir hverja fugla- og spendýrategund landsins og þær flokkaðar eftir stofnstjórnunarmarkmiðum.

6. kafli. Vernd

Villidýralögin taka nánast ekkert á búsvæðavernd fyrir villt dýr og þurfa ný lög að hafa skýr ákvæði þess efnis, þótt meginstoðir búsvæðaverndar verði áfram í náttúruverndarlögum. Nauðsynlegt er að Ísland uppfylli kröfur alþjóðasamninga um búsvæðavernd.

Samkvæmt 7. gr. villidýralaganna skal ákvörðun um að aflétta friðun byggjast á því að stofnar þoli veiði og verið sé að nýta afurðir eða að verið sé að koma í veg fyrir tjón. Hliðstæð ákvæði er ekki að finna með skýrum hætti í löggjöf um sjávarspendýr.

Í skýrslu Villidýranefndarinnar er lagt til að sjálfbær veiði verði skilgreind á eftirfarandi hátt: *Veiði telst sjálfbær ef nýliðun stendur undir veiðum þannig að stofn nær að endurnýja sig reglulega og viðhalda þeirri stofnstærð og útbreiðslu til langs tíma lítið, sem náttúruleg takmörk setja.* Allar nytjar, þar með talið hlunnindanyttjar, skulu falla undir fyrrgreint ákvæði og lúta veiðistjórnun í samræmi við meginreglur umhverfisréttar og alþjóðlegar skuldbindingar. Þekking á stofnstærð og stofnþróun flestra villtra dýra hér á landi er ófullnægjandi fyrir langflesta stofna og þar með vantar mikilvægar forsendur fyrir sjálfbæra nýtingu margra þeirra. Setja verður verndar- og nýtingarmarkmið og áætlanir fyrir allar tegundir villtra fugla og spendýra hérlendis og eins þurfa að liggja fyrir lágmarksupplýsingar um lýðfræði (stofnstærð, viðkomu og dánartíðni) þeirra tegunda sem heimilt er að veiða og/eða standa höllum fæti. Lagt er til að leiðbeiningar Alþjóða veiði- og villidýraráðsins (CIC) verði hafðar til hliðjónar við undirbúning löggjafar sem uppfylli markmið um sjálfbærar veiðar. Mikið vantar á að íslensk löggjöf uppfylli þau viðmið sem þar eru sett fram. Stórefla verður vöktun á stofnum villtra dýra og ætti vöktun stofna þar sem friðun hefur verið aflétt að vera í forgangi. Skilgreind markmið um stofnstærðarstjórnun liggja yfirleitt ekki fyrir um einstakar tegundir, hvað þá verndar- og nýtingaráætlanir.

Nauðsynlegt er að skýr ákvæði séu í lögum um varnir gegn tjóni á villtum dýrum af



völdum gælu- og húsdýra.

Í villidýralögunum (1. gr.) er friðun skilgreind með þeim hætti að hún tekur hvorki til einstakra stofna né til búsvæða friðaðra tegunda. Nefndin leggur til nýja skilgreiningu, Friðun: *Bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund eða stofni. Friðun tekur einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar, nema annað sé tekið fram, og eftir því sem við á til tilgreindra búsvæða, lykilbúsvæða eða lykilstaða viðkomandi tegundar* (sjá 3. kafla).

Styrkja þarf búsvæðavernd tegunda og tengja betur við náttúruverndarlög. Lykilbúsvæði friðaðra tegunda sem eiga undir högg að sækja ættu undantekningarlaust að njóta verndar. Áform um að koma á fót neti verndarsvæða hér á landi hafa ekki gengið eftir.

Skýra þarf betur ákvæði um verndun arnarvarpstaða og setja nánari leiðbeiningar um hvenær megi veita undanþágu frá verndarákvæðum. Huga ætti að sérstakri vernd hefðbundinna varpstaða fleiri sjaldgæfra fuglategunda, t.d. fálka og gulandar. Válistar hafa enga réttarlega stöðu hér á landi og þarf að bæta úr því. Beita þarf ástandsviðmiðum þar sem skilgreindar eru lágmarkskröfur fyrir verndun tegunda og búsvæða á grundvelli válista og tryggja að ráðist verði í viðeigandi aðgerðir.

7. kafli. Velferð villtra dýra

Í villidýralögunum eru nánast engin ákvæði um dýravelferð, t.d. um að veiðar skuli vera mannúðlegar. Núgildandi lög um dýravernd, nr. 15/1994, taka til allra dýra, en þó einkum til þeirra sem eru í vörslu eða umsjón manna. Ekki eru fyrir hendi alþjóðlegir samningar sem eingöngu taka til dýravelferðar sem svipar til þeirra samninga sem gerðir hafa verið um vernd þeirra. Mikilvægt er að velferð villtra dýra verði gefin meiri gaumur en gert hefur verið hingað til og að íslensk löggjöf endurspegli að öll dýr séu skyni gæddar verur sem koma skuli fram við af virðingu og með velferð þeirra að leiðarljósi. Lög um velferð dýra nr. 55/2013 voru mikið framfaraspor en framkvæmd þeirra og reglugerðarsetning á grunni þeirra hefur algerlega sniðgengið villt dýr.

Setja þarf ákvæði í lög um ábyrgð og greiðslu kostnaðar vegna meðferðar villtra dýra og eins ákvæði um umönnun sjúkra eða slasaðra villtra dýra og um aðbúnað þeirra. Setja þarf reglur um aðbúnað og meðferð villtra dýra í haldi og þarf að vera skýrt samkvæmt lögum að meginreglan sé að bannað sé að hafa öll villt dýr í haldi en að hægt sé að sækja um leyfi til að fanga og halda villt dýr, t.d. fyrir dýragarða eða vegna rannsókna. Þó verða starfsmenn fagstofnana eða lögreglu að hafa heimild til að fanga villt dýr til að veita þeim tímabundna neyðaraðstoð. Eins þarf að lögfesta ákvæði sem banna uppeldi dýra í þeim tilgangi að sleppa þeim síðar sem veiðidýrum og banna notkun á hundum til að hræða, limlesta, særa eða drepa bráð. Fastráðnir minkaveiðimenn gætu þó fengið leyfi til að nota skilvirka minkaveiðihunda til að elta uppi mink, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Banna ætti notkun á lifandi dýrum við æfingar á veiðum og við þjálfun veiðihunda. Einnig þarf að lögfesta þá meginreglu að bannað sé að veiða dýr á þeim tíma sem þau eru með ungvíði sem ekki getur lifað af án móðurinnar. Undanþágu frá þeirri reglu að bannað sé að drekkja dýrum á einungis að veita ef fyrir liggja mikilvægar og vel rökstuddar ástæður.



8. kafli. Veiðar

Bæta þarf menntun veiðimanna og banna veiðar og aflífun villtra dýra án veiðikorts (að músum og rottum undanskyldum). Gefa skal út eina gerð veiðikorta þar sem tekið er fram hvaða leyfi handhafinn hefur, t.d. leyfi til almennra skotveiða, fuglaveiða, hreindýraveiða, selveiða, eggjatöku. Gera á sömu kröfur til erlendra og íslenskra veiðimanna og gefa veiðimönnum sem bundnir eru við hjólastól kost á undanþágu til að skjóta frá vélknúnum farartækjum. Styrkja þarf veiðikortasjóð, kveða skýrt á um hann í villidýralögum og móta betur stefnu og reglur við úthlutun úr sjóðnum.

Lagt er til að skot séu bönnuð nær fuglabjörgum en 2 km á sjó.

Heimilt er að veiða fjórar fuglategundir allt árið um kring til að koma í veg fyrir tjón; svartbak, hrafn, sílamáf og silfurmaf. Ekki verður séð að nauðsynlegt sé að veiða þessar tegundir allt árið um kring til að koma í veg fyrir tjón, sem oftast er stað- og tímabundið. Með hliðsjón af meginreglum um veiðar er lagt til að allar þessar fjórar tegundir verði friðaðir allt árið nema innan skilgreindra marka friðlýstra æðarvarpa. Hið sama ætti að gilda um kjóa. Þá skal vera heimilt að veita undanþágur til veiða á þessum fimm tegundum á öðrum tímum og stöðum til að verjast skilgreindu tjóni eða ef um öryggismál (t.d. við flugvelli) er að ræða. Lagt er til að heimild til skotveiða á hettumáf, ritu, hvítmaf og fýl verði afturkölluð, enda eru þessar tegundir hvorki skotnar til nytja né til að fyrirbyggja tjón. Mögulegt verði þó að veita undanþágur til að veiða framangreindar níu tegundir vegna skilgreindra nytja, að uppfylltum helstu meginreglum vegna veiða. Styrkja þarf ákvæði um starfsemi hamskera og fela Umhverfisstofnun eftirlit með starfssemi þeirra. Eins að leyfisbinda vörslu á uppsettum friðuðum fuglum.

Hlunnindanyttjar eru ekki í eðli sínu frábrugðnar öðrum nytjum af villtum dýrum og ættu því að fylgja sömu reglum. Nefndin leggur til að veiði- og hlunnindakortakerfi verði einfaldað án þess að takmarkanir verði settar á þær nytjaveiðar sem nú flokkast til hlunnindaveiða. Eggjataka skal áfram leyfð hjá 21-22 af þeim 30 tegundum sem leyft er að safna eggjum hjá nú, en að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, m.a. að eggjatakan sé sjálfbær, verði skráningarskyld og háð leyfi og að eggin séu nýtt til einkanota. Tekið skal undir með nefndinni að ekki skuli vera heimilt að veiða ófleyga unga á grundvelli dýravelferðarsjónarmiða, þess að ákvæðið er lítið nýtt, að í flestum tilfellum sé hægt að veiða sömu tegund fullorðinna einstaklinga með öðrum leiðum og að veiðarnar samræmast ekki ákvæðum um alþjóðasamninga.

Áfram ætti að vera heimilt að veiða lunda í háf en lagt er til að heimild til að veiða aðra svartfugla í háf verði felld niður.

Umhverfisstofnun ætti að hafa heimild til að stjórna hreindýraveiðum með skilvirkari hætti, s.s. að ákveða fjölda veiðimanna á hverjum degi veiðitímabilsins. Auka þarf eftirlit með hreindýraveiðum og veita auknar heimildir til að beita viðurlögum.

Lagaleg og stjórnsýsluleg úrræði þurfa að vera fyrir hendi til að bregðast við tjóni af völdum villtra dýra. Einungis skal aflétta friðun og leyfa veiðar á villtum dýrum sem valda tjóni í þeim tilfellum sem ekki er unnt að koma í veg fyrir tjón með öðrum hætti. Nauðsynlegt að skilgreina tjónið og gera þar greinarmun á náttúrulegum ferlum og raunverulegu tjóni. Umfang aðgerða sem gripið er til verður að vera í samræmi við tjónið sem þeim er ætlað að koma í veg fyrir og þær þurfa að vera líklegar til að skila árangri, sem mældur er í minnkun tjóns en ekki afla.

Allar veiðiaðferðir skulu uppfylla það markmið að þær taki mið af velferð og líffræði veiðitegundar m.t.t. sársauka og dauðastríðs með það fyrir augum að lágmarka þessa þætti. Setja ætti viðmiðunarreglur um samþykkt nýrra tegunda af veiðigildrum og um notkun þeirra sem taka mið af mannúðar- og velferðarsjónarmiðun. Fella ætti úr lögum ákvæði um að „umtalsverður ami“ geti réttlætt undanþágu frá notkun óheimilla veiðiaðferða enda brýtur það í bága við Bernarsamninginn.



9. kafli. Sjávarspendýr

Engin heildstæð lög eru til um vernd, veiðar og velferð sela og hvala. Ekki er gerð krafa um veiðikort við selveiðar eða menntun selveiðimanna. Veiðistjórnun á selum og skráning veiða er hverfandi og vernd selaláttra fullnægir ekki kröfum alþjóðasamninga um friðuð svæði. Við endurskoðun lagaumhverfis sjávarspendýra verður að uppfylla þá alþjóðasamninga á sviði náttúruverndar sem Ísland er aðili að. Beinast liggur við að fella ákvæði varðandi vernd, velferð og veiðar þessara stofna inn í ný villidýralög. Náttúrufræðistofnun er sammála nefndinni um að málefni allra villtra spendýra, þar með talið hvala, verði sameinuð undir sama ráðuneytinu.

Lög um hvalveiðar, nr. 26/1949 fjalla fyrst og fremst um veiðar og byggir framkvæmd þeirra að mestu leyti á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar.

10. kafli. Rannsóknir á villtum dýrum í tengslum við veiðar og vernd

Ákvæði um rannsóknir á stofnum villtra fugla og spendýra (nema sela og hvala) eru fyrst og fremst í villidýralögunum og í lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60/1992. Einnig má nefna lög um rannsóknir í þágu atvinnuveganna nr. 64/1965 er snúa að hlutverkum Hafrannsóknastofnunar og rannsóknasviðs Landbúnaðarháskóla Íslands og lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Fremur óljóst er í lögum hversu langt rannsóknaskylda einstakra stofnana nær og hvaða þætti þeim ber að rannsaka. Ákvæði eru almenn og taka ekki mið af þeirri skilgreindu upplýsingaþörf sem alþjóðlegir samningar og markmið sjálfbærrar þróunar fela í sér. Þá er engin útfærsla á rannsóknarskyldu í reglugerðum settum samkvæmt fyrrgreindum lögum eða hvernig upplýsingar skulu varðveittar eða þeim miðlað. Eðlilegt má telja að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi forgöngu um samþættingu upplýsinga hvað varðar málefni villtra dýra og gefi reglulega út skýrslur um ástand stofna og veiðiþol í samvinnu við aðra sérfræðinga utan stofnunarinnar. Á grundvelli þeirrar vinnu ætti að byggja stefnumörkun um forgangsröðun rannsókna. Skýra þarf hvað rannsóknarhlutverk mismunandi rannsóknastofnana feli í sér og skerpa á verksviðum þessara stofnana og annarra sem hafa aðkomu að málefnum villtra dýra (sbr. 5. kafla).

12. kafli. Eftirlit með og brot á villidýralögum

Í villidýralögunum er ekki að finna skýr ákvæði um hver beri ábyrgð á eftirliti með að ákvæðum laganna sé fylgt eftir og yfirleitt er ekki gert ráð fyrir að eftirlitsaðili hafi úrræði til að bregðast við brotum. Þó er Umhverfisstofnun heimilt að svipta þá veiðileyfi sem brjóta gegn ákvæðum um hreindýraveiðar. Í öðrum tilvikum koma brotin til kasta lögreglu og ákærvalds. Kveða þarf skýrt á um þvingunarúrræði og stjórnsluviðurlög fyrir eftirlitsaðila.

Skerpa þarf og herða refsíákvæði og beita skilvirkum refsingum. Skilyrðislaust ætti að gera upptækt veiðifang, veiðitæki og annan búnað sem notaður var við brotið. Einnig ætti að svipta viðkomandi veiðikorti og skylda sakborning til að þreyta veiðipróf að nýju, þar sem slíkt á við.

Virðingarfyllt



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri

