

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasviði Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Vestmannaeyjum, 9. febrúar 2021

Umsögn Samtaka náttúrustofa (SNS) um frumvarp til laga um vernd, velferð og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, 368. mál.

Samtök náttúrustofa fagna framkomnu frumvarpi til laga um vernd, velferð og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Verði þau að lögum með smávægilegum lagfæringum er ljóst að um mikla framför verður að ræða í málefnum villtra dýra á Íslandi. Einnig er því fagnað að ný lög skuli að grunni til byggja á vandaðri skýrslu nefndar um lagalega og stjórnsýslulega stöðu villtra fugla og spendýra (hér eftir nefnd villidýraskýrslan¹), sem skilað var til þáverandi ráðherra árið 2013. Skýrslan byggði á gríðarmikilli vinnu sérfræðinga og umfangsmiklu samráðsferli, sem gaf af sér afurð sem ólíkir hagsmunaaðilar sættust á. Ekki er því skynsamlegt að víkja efnislega frá tillögum skýrslunnar.

Endurskoðun laga um villt dýr er tímabær. Þótt núgildandi lög hafi á sínum tíma verið til mikilla bóta hefur reynslan af þeim lögum og ýmsar breytingar á síðasta aldarfjórðungi skapað þörf fyrir lagfæringar – eins og svo berlega kom fram í áðurnefndri skýrslu. Þær breytingar sem hvað ánægjulegast er að sjá í nýjum frumvarpsdrögum eru ákvæði um stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir villta fugla og villt spendýr og að válistar séu lögfestir. Þá eru í frumvarpinu úrbætur á málefnum tegunda sem veiddar hafa verið til að draga úr meintu tjóni, þótt þar hefði þurft að stíga lengra og fylgja betur tillögum villidýraskýrslunnar.

Frumvarpsdrögin eins og þau líta út nú eru í flestum atriðum góð en sníða þarf af þeim nokkra agnúa. Sumir þeirra eru alvarlegir en alla er hægt að lagfæra með einföldum breytingum. Samtök náttúrustofa (SNS) hafa safnað saman athugasemdum náttúrustofa við drögin, sem vonandi nýtast til að gera frumvarpið enn betra áður en það hlýtur samþykki Alþingis.

¹ Skýrsla um vernd, velferð og veiðar villtra fugla og spendýra: https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/pdf_skrar/vernd-velferd-og-veidar-loka-8-mai-2013.pdf.

Almennar athugasemdir

Óboðlegt að sjávarspendýr verði áfram á hrakhólum:

Í 9. kafla villidýraskýrslunnar var staða sela og hvala í íslenskum lögum rakin og hlýtur hverjum sem les þann kafla að vera ljóst að lagaleg staða þeirra hér á landi er algjörlega óboðleg og í raun til mikillar skammar, sérstaklega þegar kemur að verndarþættinum. Nýleg reglugerð nr. 1100/2019 um bann við selveiðum er skref í rétta átt en breytir því ekki að sjávarspendýrin búa við úrelt og afar ófullkomið lagaumhverfi. Þetta snertir til að mynda beinar og óbeinar veiðar á sjávarspendýrum, svo og náttúrutengda ferðaþjónustu (sela- og hvalaskoðun). Þar er víða pottur brotinn hvað varðar umgengni við villt dýr. Ekki hafa komið fram nein haldbær rök fyrir öðru en að innlima sjávarspendýr í villidýralögin og bæta um leið úr bráðri þörf á bættu lagaumhverfi þeirra. Þetta á ekki síst við um landsel og útsel, sem báðir eru á valista Náttúrufræðistofnunar Íslands (NÍ), en einnig hvali, sér í lagi tannhvali, sem veiddir eru í nokkrum mæli við landið. Samtök náttúrustofa hvetja Alþingi eindregið til að bæta þessa gloppu í núverandi lögum við setningu nýrra villidýralaga vorið 2021.

Framandi og ágengar tegundir:

Í frumvarpinu og greinargerðinni sem því fylgir gætir óheppilegs misskilnings varðandi framandi og ágengar tegundir. Skilgreiningin á ágengri tegund er ófullkomin og ekki í samræmi við núverandi þekkingu. Þá virðist stundum blandað saman ágengum tegundum annars vegar og upprunalegum tegundum sem geta mögulega valdið tjóni hins vegar. Ónákvæmt orðfæri orsakar grundvallar misskilning víða í frumvarpinu og því verður að breyta. Misskilningurinn er sá að innlendar tegundir geti verið ágengar. Ágengar tegundir er þýðing hugtaksins *invasive species* og á aðeins við um þann hluta framandi tegunda sem veldur neikvæðum áhrifum á nýju svæði. Það er mjög mikilvægt að tala ekki um innlendar upprunalegar tegundir sem ágengar, enda er það einfaldlega rangt, jafnvel þótt innlendar upprunalegar tegundir geti talist til ama eða ógnað hagsmunum mannsins. Þessa misskilnings gætir á nokkrum stöðum í frumvarpinu og þarf að laga.

Í flestum eða öllum tilfellum er nóg að nota „framandi tegundir“ til að ná utan um allar framandi tegundir, hvort sem þær eru skaðlausar, ágengar eða mögulega ágengar. Stundum mætti einnig nota „ágengar og mögulega ágengar tegundir“ en í báðum tilfellum skyldi aðeins átt við dýr sem teljast framandi. Hugtakið ágeng tegund getur aldrei náð yfir tegund sem er upprunaleg hér á landi eða hefur borist hingað af sjálfsdáðum.

Aðgerðir til að verjast tjóni:

Við smíði frumvarpsins eftir að síðasta útgáfa þess var kynnt í Samráðsgáttinni virðist sem nýr tónn hafi verið sleginn varðandi dýr sem talin eru geta valdið tjóni. Þetta gerir það að verkum að texti frumvarpsins virðist stundum ganga gegn þeim meginforsendum sem frumvarpið byggir á. Í fyrsta lagi er ekki hægt að flokka það sem tjón á líffræðilegri fjölbreytni þegar innlent dýr drepur og étur annað dýr, því það er hluti af náttúrulegu ferli (sjá nánar í umfjöllun um 3. gr). Í öðru lagi á markmið með aðgerðum til að koma í veg fyrir tjón ekki að vera fækkun í stofni innlendar tegundar, heldur að draga úr tjóninu. Í þriðja lagi á ekki að tala um að „tegund“ valdi tjóni, því ef um tjón er að ræða, þá orsakast það af gjörðum einstaklinga. Tjón á afmörkuðu svæði eða afmörkuðum hagsmunum getur ekki réttlætt aðgerðir gagnvart heilli tegund eða stofni. Allt frumvarpið þarf að yfirfara með það í huga og taka út texta sem gengur gegn þessu.

Eggjataka:

Frumvarpið kveður á um ákveðnari ramma um eggjatöku, sem er afar jákvætt. Aftur á móti er ruglingslegt að finna ákvæði um eggjatöku í mörgum greinum. Mjög væri til einföldunar að sameina þau ákvæði í eina eða a.m.k. færri greinar. Einnig þyrfti að tilgreina skýrari ramma utan um eggjatökuna, sbr. góða umfjöllun á bls. 220-223 í villidýraskýrslunni og í grein í Fuglum árið 2017², þar sem m.a. eru tilgreindar forsendur þess að aflétta mætti friðun vegna eggjatöku. SNS leggst eindregið gegn því að heimildir til eggjatöku verði rýmkaðir og að gert sé ráð fyrir eggjatöku til að verjast tjóni. Hins vegar er afar jákvætt að til standi að skrá allar eggjanytjar. Slík skráning auðveldar mjög mat á umfangi og mögulegum áhrifum eggjatökunnar og gerir mögulegt að stýra henni í átt að sjálfbærni ef þörf krefur.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

I. KAFLI Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

1. gr. Markmið

Orðalagið „*Stuðla skuli að því að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum*“ eins og notað var í villidýraskýrslunni væri heppilegra en „*Markmið laga þessara eru að: 1. Villtir fuglar og villt spendýr fái að þróast eftir eigin lögmálum*“ eins og stendur í frumvarpinu. Á þessu tvennu er munur, enda þróast villtu hryggdýrin ekki í tómarúmi heldur í nánum tengslum við umhverfi sitt og aðrar tegundir vistkerfisins, þar á meðal manninn. Þess vegna þarf að huga að öllum aðgerðum mannsins sem haft geta áhrif á villta fugla og villt spendýr, ekki bara þeim sem hafa bein áhrif á einstaka tegund eða hóp tegunda. Sú nálgun endurspeglar í tillögu villidýraskýrslunnar. Þetta ákvæði má líka ekki skiljast sem svo að framandi og ágengar tegundir þurfi að fá að þróast eftir eigin lögmálum, því þar ætti almenna reglan að vera styrk stjórnun (t.d. hreindýr) eða útrýming ef hægt er (t.d. minkur).

2. gr. Gildissvið

Mikil vonbrigði eru að sjá að sjávarspendýr séu hér skilin eftir úti í kuldanum, enda ekki að sjá að haldbær rök liggja þar að baki. Mikil þörf er á sterkari og skýrari ramma utan um vernd og nýtingu þeirra. Frumvarpið verður að ná til sela og hvala!

3. gr. Orðskýringar

Ágeng framandi tegund: Skilgreining ágengrar tegundar í 5. tölulið 3. greinar er ófullkomin og byggir ekki á nýjustu þekkingu og almennri sátt fræðimannasamfélagsins um slíka skilgreiningu (sjá t.d. 2. kafla í nýlegri yfirlitsgrein helstu sérfræðinga um ágengar tegundir³). Í frumvarpinu er eingöngu tekið tillit til neikvæðra áhrifa ágengra tegunda á líffræðilega fjölbreytni. Þetta er þó aðeins ein hlið á áhrifum ágengra tegunda, sem geta einnig komið fram sem neikvæð áhrif á umhverfi (fleira en líffræðilega fjölbreytni), efnahag og heilsu. Þær hliðar þarf að innlima í skilgreininguna til að hún uppfylli nútímakröfur. Í villidýraskýrslunni var skilgreiningin svona: „*Ágeng lífvera: Framandi lífvera*

² Yfirlitsgrein um nýtingu eggja og unga villtra fugla á Íslandi:

https://www.researchgate.net/publication/319320651_Nyting_eggja_og_unga_villtra_fugla_Exploitation_of_eggs_and_chicks_from_wild_birds_in_Iceland

³ Pysek o.fl. 2020. Scientists' warning on invasive alien species. Biological Reviews 95: 1511-1534.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/brv.12627>.

sem a) sýnir mikla eða hraða útbreiðsluaukningu af eigin rammleik eða b) veldur eða er líkleg til að valda rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni, efnahagslegu eða umhverfislegu tjóni eða er skaðleg heilsufari manna.“ SNS mælir með því að þessi skilgreining verði notuð. Í henni er tekið tillit til þess eiginleika margra ágengra tegunda að breiðast út með miklum hraða, sem oft er fyrsta vísbendingin um ágengni viðkomandi tegundar.

Sjálfbærar veiðar: Þessi skilgreining er ekki nægilega skýr í frumvarpinu og er því lagt til að nota skilgreiningu villidýraskýrslunnar, sem samin var af hópi sérfræðinga og sátt náðist um við hagsmunaaðila. Skilgreiningin yrði þá svona: *Sjálfbærar veiðar: Veiðar teljast sjálfbærar 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.*

Tjón af völdum villtra dýra: Í samráðsferli frumvarpsdraganna var þessari skilgreiningu breytt mjög til hins verra og leggjast SNS eindregið gegn þeirri breytingu, sem tengist misskilningi varðandi tjón, upprunalegar og ágengar tegundir. Þegar upprunaleg dýr éta önnur dýr sér til lífsviðurværis er það hluti af náttúrulegu ferli og getur þannig ekki flokkast sem tjón á líffræðilegri fjölbreytni (sbr. umfjöllun í villidýraskýrslunni). Innlendar upprunalegar tegundir geta samt sem áður valdið tjóni á hagsmunum mannsins (sem er þegar komið fram í skilgreiningunni). Þess vegna þarf að breyta skilgreiningunni aftur til baka og breyta niðurlagi hennar þannig að hún endi á „... tjón á náttúru landsins þegar um er að ræða framandi tegund.“

Í 3. gr. vantar skilgreiningu á *innlendri eða upprunalegri tegund* til að gera skýrari greinarmun á henni og framandi tegund. Þetta er í samræmi við tillögur villidýraskýrslunnar. Greinarmunurinn á þessu tvennu er stundum of óskýr í núverandi frumvarpi og tengist áður nefndum misskilningi um ágengar tegundir. Skýr skilningur á þessum hugtökum er forsenda þess að ákvæði og framkvæmd laga verði hnökralaus þegar kemur að vernd og mögulegum aðgerðum gegn einstökum tegundum. Ágæt skilgreining villidýraskýrslunnar var þessi: „*Upprunaleg (innlend, náttúruleg) lífvera: Tegund, undirtegund eða lægri flokkunareining (svo sem afbrigði, kyn eða stofn) innan náttúrulegs útbreiðslusvæðis, þ.e. sem hefur þróast þar eða komist þangað eftir náttúrulegum leiðum.*“

Í 3. gr. væri mjög æskilegt að bæta við skilgreiningu sem nær yfir innlend dýr sem valdið geta skilgreindu tjóni. Í gegnum tíðina hafa slíkar tegundir iðulega gengið undir gildishlöðnum orðum eins og „vargar“ og „tjóntegundir“ en Samtök náttúrustofa leggja til að lögin skilgreini þessar tegundir undir nýju og hlutlausara heiti, ágreiningstegund. Skilgreining gæti hljómað á þennan veg: „*Ágreiningstegund: Upprunaleg tegund sem valdið getur fjárhagslegu eða heilsufarslegu tjóni við tiltekna aðstæður á afmörkuðum svæðum.*“

III. KAFLI Vernd og velferð villtra fugla og villtra spendýra.

9. gr. Friðun

Seinni hluti 1. mgr. virðist óþarfur og til að flækja greinina, því gildissvið laganna hefur þegar verið skilgreint í 2. gr. Málsgreinin gæti því verið svona: „*Villtir fuglar og villt spendýr sem heyra undir lög þessi eru friðuð nema friðun hafi verið aflétt á grundvelli laganna.*“ Ef seinni hluti 1. mgr. verður ekki tekinn út, þá skýtur skökku við að friðunin gildi aðeins á varptíma og það þarf að taka út.

10. gr. Önnur vernd villtra fugla og villtra spendýra og búsvæða þeirra.

Í villidýraskýrslunni var fjallað vel og ítarlega um þörf fyrir sterkari lög varðandi vernd villtra dýra en frumvarpið endurspeglar það ekki nægilega vel. Fyrir utan málefni sjávarspendýranna, sem áður eru nefnd, vantar til að mynda að skýra betur þá vernd sem dýrum þarf að veita gagnvart ýmsum atvinnugreinum, t.d. ferðapjónustu, sjávarútvegi, orkuvinnslu, landbúnaði og skógrækt. Í þessu samhengi er vísað til umfjöllunar í kafla 6.6 á bls. 116-129 í villidýraskýrslunni. Úr þessu mætti e.t.v. bæta með því að gera III. kafla laganna ítarlegri, t.d. með viðbót inn í 10. gr: „**Við gerð skipulagsáætlana og ákvarðana um landnotkun, atvinnustarfsemi, orkuframléiðslu og –flutning ásamt ferðum almennings um náttúruna skal eins og kostur er taka tillit til villtra fugla og villtra spendýra og búsvæða þeirra, sbr. lög um náttúruvernd og skipulagslög.**“.

Mjög jákvætt er að stækka griðasvæði á sjó við skilgreindar fuglabýggðir úr 500 í 2.000 metra. Ný rannsókn á truflun af völdum skothvella í grennd við grænlenkskar sjófuglabýggðir er í birtingarferli (sjá áhugavert myndband um rannsóknina⁴). Þar má finna góðan stuðning við þessa aðgerð og er mikilvægt að ekki verði gefinn afsláttur af þessari vegalengd. Lengi hafa öll skot verið bönnuð innan 2 km frá friðlýstum æðarvörpum án teljandi mótmæla og verður ekki séð að meiri þörf sé á stærra griðasvæði við æðarvörp en fuglabjörg nema síður sé. Þar að auki gilda fjarlægðarmörkin varðandi æðarvörp bæði á landi og sjó en aðeins á sjó við fuglabjörg (200 m á landi). Í frumvarpið hefur verið bætt inn að griðasvæðið eigi aðeins við um varptíma. Þetta takmarkar verndina, sem nær þá ekki lengur til alls ársins líkt og nú er. Einnig er þetta varasamt að því leyti að varptími mismunandi tegunda er afar ólíkur. Þess vegna þarf frekar að tilgreina ákveðið tímabil sem verndin gildir (ef hún gildir ekki allt árið). SNS mælir eindregið gegn því að takmarka skotveiðibann við fuglabjörg við varptíma og telur eðlilegra að sömu fjarlægðarmörk gildi allt árið. Ef ákveðið verður að 2 km skotveiðibann á sjó við fuglabjörg gildi eingöngu á varptíma, þá þarf að skilgreina hvaða vernd á að gilda utan varptíma. Ekki gengur að þau njóti á þeim tíma minni verndar fyrir skotveiðum en í dag.

11. gr. Velferð villtra fugla og villtra spendýra

Þetta er mikilvæg grein en náttúrustofur hafa talsverða reynslu af slíkum málum úr starfsemi sinni. Sumt virðist enn óljóst í greininni varðandi framkvæmd hennar og að mati SNS þyrfti að tilgreina með skýrum hætti þann eða þá aðila sem koma að umsjón, ábyrgð, ráðgjöf, ákvarðanatöku og greiðslu kostnaðar varðandi þessi ákvæði. Einnig er mjög mikilvægt að fela ákveðnum aðila fræðsluskyldu hvað greinina varðar. Hvenær og hvar á að veita dýri aðstoð og hvenær á alls ekki að gera það, jafnvel þótt við fyrstu sýn virðist sem dýrið, t.d. ungvíði, sé í vanda?

Hér er talað um „nauðsynlega meðhöndlun“ og „réttlætianlega meðferð“. Hver skilgreinir hvað sé nauðsynlegt og réttlætianlegt? Lögregla, líffræðingur, dýralæknir, veiðimaður eða einhver annar?

Þarna þyrfti að vera skýrt að ef almenningur aflífar dýr, t.d. vegna þess að ekki næst samband við lögreglu, skuli það tilkynnt lögreglu. Sjúkt, sært eða bjargarlaust dýr sem ekki er fellt á leyfilegum veiðitíma (eða er friðað) ætti að tilkynna.

Í drögum að lagafrumvarpinu var gert ráð fyrir setningu reglugerðar þar sem nánar væri útfærð framkvæmd á því að veita dýrum neyðaraðstoð. Í þessu lagafrumvarpi er aftur á móti ekki gert ráð fyrir því, sem er mikil afturför vegna þess að ýmislegt hvað þetta varðar þarf að útfæra miklu nánar en gert er í þessum lögum og lögum nr. 55/2013 um velferð dýra. Því er nauðsynlegt að tilgreina í lögnum heimild til reglugerðarsetningar vegna hjálparskyldu.

⁴ Truflun vegna skothvella við fuglabjörg: <https://www.youtube.com/watch?v=ffpcmF4i2dA&feature=youtu.be>

13. gr. Sértek friðun og verndun hreiðurstæða og búsvæða annarra villtra fugla

Í samræmi við ákvæði frumvarpsins um verndun selalátra væri eðlilegt að bæta selum inn í seinni málsgrein greinarinnar: „Ráðherra er heimilt með reglugerð, sbr. 54. gr., að setja sérstakar umgengnisreglur um vistgerðir eða búsvæði annarra villtra fugla eða spendýra, t.d. á varptíma fugla eða kópatíma sela, ef sýnt þykir að ákveðnum stofni eða tegund stafi sérstök ógn af mannaferðum eða umferð eða sé sérstaklega viðkvæm fyrir raski.“

IV. KAFLI Válistar og stjórnunar- og verndaráætlanir.

15. gr. Válistar

Gríðarlega mikilvæg grein og mikið framfaraskref! NÍ og samstarfsaðilum þarf að tryggja aðstöðu og fjármagn til að vanda þessa vinnu.

16. gr. Stjórnunar- og verndaráætlanir

Gríðarlega mikilvæg grein og mikið framfaraskref!

Í frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir talsvert viðameiri hlutverkum NÍ og UST. Í flestum tilfellum gætu þær breytingar orðið til góða ef nægilegt fjármagn fylgir svo stofnanirnar valdi þessum auknu verkefnum.

Bent er á að náttúrustofur starfa eftir sömu lögum og NÍ og gegna að mörgu leyti hliðstæðum hlutverkum, t.d. varðandi vöktun og náttúruvannsóknir. Þess vegna gæti verið gott að fela þeim sum af verkefnum sem NÍ skal bera ábyrgð á. Þetta á sér ýmis fordæmi, þar á meðal í rannsóknum og ráðgjöf Náttúrustofu Austurlands varðandi hreindýr. Einnig má nefna að í árslok 2020 lauk tímabundnum samningi við Náttúrustofu Vesturlands um vöktun hins framandi og ágenga minks og býr starfsfólk stofunnar að mikilli reynslu af vöktun og rannsóknum á stofninum. Þá vaktar Náttúrustofa Suðurlands lundastofninn, Náttúrustofa Austurlands grágæsir og Náttúrustofa Norðausturlands hefur yfirumsjón með vöktun náttúrustofanna á íslenskum bjargfuglum. Þá er ótalið burðarhlutverk náttúrustofanna í vöktun náttúruverndarsvæða – verkefni sem hrint var af stað sumarið 2020 í umsjón Náttúrufræðistofunnar. Öll þessi verkefni og mörg fleiri sýna að heppilegt er að fela náttúrustofunum grundvallarhlutverk í vöktun og rannsóknum á villtum fuglum og villtum spendýrum.

Ef frá er skilin umfjöllun um hreindýr í 35.-37. gr. er í texta frumvarpsins sjálfs lítið fjallað um náttúrustofur. Undantekningar frá því eru í þremur greinum:

Í 6. gr. er NÍ veitt heimild til að vinna með náttúrustofum. Sú heimild bætir engu við núverandi ástand, því NÍ getur þegar unnið með náttúrustofunum að fjölbreyttum verkefnum. Í 7. gr. er svipað ákvæði um UST, án þess að náttúrustofanna sé sérstaklega getið. Í 42 gr. er UST veitt heimild til að fela náttúrustofum hlutverk við skráningu tjóns af völdum villtra fugla og villtra spendýra - nokkuð sem ekki hefur verið rætt við náttúrustofur um en mætti að mati SNS skoða.

Að mati SNS væri rétt að tala skýrar í lögnum um að NÍ og UST leitaði þekkingar utan sinna veggja þegar við á, enda er þekking og reynsla á rannsóknum á íslenskum stofnum villtra fugla og spendýra dreifð á margar hendur, þar á meðal innan náttúrustofa og háskólasamfélagsins. Þetta er sérstaklega mikilvægt við gerð stjórnunar- og verndaráætla en það sama ætti að gilda um gerð vöktunaráætla fyrir einstakar tegundir. Hvort tveggja er líklegt til að styrkja faglegan grundvöll tillagnanna sem svo

verða sendar til ráðherra. Breyting í þessa átt væri í samræmi við tillögur villidýraskýrslunnar (5. kafli, bls. 64-73).

V. KAFLI Aflétting friðunar villtra fugla og villtra spendýra.

17. gr. Almenn skilyrði fyrir afléttingu friðunar vegna nytjaveiða og eggjatöku

Hér er talað um nytjaveiði, þar á meðal á spendýrum, en þó er ekki minnst á hreindýr, sem bæði eru veidd til nytja og til að takmarka gróðurskemmdir.

18. gr. Aflétting friðunar vegna tjóns af völdum villtra fugla og villtra spendýra

Tegundir valda ekki tjóni – það gera einstaklingar. Þessu þarf að breyta í frumvarpinu. Einnig þarf að breyta þeirri hugsun að aðgerðir miði að fækkun einstaklinga þeirrar tegundar sem mögulega veldur tjóni. Markmið aðgerða skulu ætíð vera fyrst og fremst að draga úr tjóninu. Sé slíkt hægt án þess að fækka í stofninum, þá skyldi það ávallt vera fyrsti kostur. Afrán innlends dýrs á öðru innlendu dýri er hluti af náttúrulegu ferli og því ekki tjón á líffræðilegri fjölbreytni landsins. Texti í greinargerð um að ráðherra sé heimilt að aflétta friðun fuglategunda allt árið er ekki í neinu samræmi við tillögur villidýraskýrslunnar og gengur gegn markmiðum og anda laganna. Í gildandi lögum er leyft að veiða fjórar fuglategundir allt árið (svartbakur, sílamáfur, silfurmáfur og hrafn) en villidýraskýrslan leggur til að þessar tegundir njóti friðunar allt árið nema innan marka friðlýstra æðarvarpa (sjá kafla 8.3.6.1 á bls. 268-269 ásamt 12. töflu á bls. 273). Affriðun innlendrar fuglategundar allt árið er úreltur hugsunarháttur og í ósamræmi við nútímalega náttúruvernd og veiðistjórn. Að því sögðu á að sjálfsögðu að vera heimild til að bregðast við raunverulegu tjóni við afmarkaðar og tímabundnar aðstæður.

Í lögnum er talað um að létta megi friðun af tegundum sem taldar eru valdar tjóni en að sú aflétting byggji á mati á raunverulegu tjóni. Það er mjög til bóta en mjög mikilvægt er að bæta inn í lögin ákvæði um að einnig verði lagt magnbundið mat á árangur aðgerða sem heimilaðar eru á grundvelli þess að um tjón sé að ræða. Hvernig fóru aðgerðirnar fram, hvaða aðferðum var beitt, hversu mörg dýr voru drepin og það allra mikilvægasta er að meta hvaða áhrif/afleiðingar aðgerðirnar höfðu. Drógu aðgerðir úr tjóninu sem þær áttu að fyrirbyggja?

19. gr. Aflétting friðunar eða undanþága frá friðunarákvæðum vegna annarra atvika

Í 1. mgr. er ofaukið „eða á annan hátt“, því skilgreining framandi tegundar felur í sér að hún berst til landsins af mannavöldum.

Sleppa ætti „ágengum framandi dýrategundum“ því þær eru innifaldar í „framandi dýrategundum“.

Samtök náttúrustofa leggjast gegn því að fanga megi villt dýr til að setja í dýragarða og telja að þangað ætti aðeins vera leyfilegt að færa dýr sem hafa orðið fyrir hnjaski og útséð er um að þau geti bjargað sér í náttúrunni. Áður en það yrði gert þyrfti þó að meta hvort líklegt væri að slíkir einstaklingar þyldu þá streitu sem fylgir dýragarðavist.

VI. KAFLI Veiðar.

20. gr. Sjálfbær nýting

Hér mætti taka fram að meginreglur umhverfisstjórnunar (sbr. t.d. 8. og 9. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd) gildi ef skortur er á gögnum til að taka upplýsta ákvörðun um afléttingu friðunar, t.d. um að túlka beri skort á gögnum upprunalegum villtum dýrum í hag. Þetta myndi skýra betur hvað sjálfbærar veiðar fela í sér, sem oft hefur verið kveikjan að deilum um veiðistjórnun.

VII. KAFLI Hæfnispróf veiðimanna og veiðikort.

26. gr. Hæfnispróf veiðimanna

Samtök náttúrustofa óska eftir að í greininni komi fram að UST verði gert skylt að koma fræðsluefni um eggjatöku til þeirra sem nytja egg, áður eða um leið og þeir fá afhent veiðikort.

27. gr. Útgáfa veiðikorta

Æskilegt væri að koma tölum um rottuveiði inn í gagnagrunn veiðikortakerfisins og gera tölurnar þannig (eða með öðrum leiðum) opinberar og aðgengilegar til að fá betri yfirsýn um stöðu þeirra hér á landi.

28. gr. Veiðiskýrslur

Veiðitölur geta verið mjög mikilvægar í rannsóknaskyni og stundum einu gögnin sem til eru um viðkomandi stofn. Því er mikilvægt að þær séu nákvæmar og aðgengilegar. Æskilegt væri að safna saman og birta opinberlega og á stafrænu formi ítarlegri tölur en bara um tegund, fjölda veiddra dýra, landshluta og ár. Dæmi um þetta væri t.d. sundurliðun afla eftir mánuðum/vikum, kyni, aldri, sveitarfélögum o.s.frv. eftir því sem við á. Þetta á ekki síst við um veiði sem ríkið styrkir, t.d. refa- og minkaveiði. Slík gögn eru mjög nytsamleg við rannsóknir og stýringu veiða úr viðkomandi stofnum.

SNS fagna því að nú skuli kveðið á um veiðiskýrslur um eggjatöku, enda nýtast slíkar upplýsingar til að meta heildarálag af mannavöldum við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar. Einnig er jákvætt að bæta skráningar netadauða fugla í ferskvatni. Sömuleiðis þyrfti að gera átak til að skrá netadauða fugla við veiðar í sjó. Slíkar skráningar eru mjög ófullkomnar en þannig hjáveiði er mögulega mjög þýðingarmikil fyrir suma stofna fugla og sjávarspendýra.

VIII. KAFLI Fuglaveiðar.

29. gr. Nytjaveiðar á fuglum

Hér er notaður sami rammi um veiðitíma og í núgildandi lögum frá árinu 1994. Ein af meginreglum villidýraskýrslunnar, sem m.a. byggir á alþjóðasamningum, er að ekki skuli veiða fugla á varptíma. Sá tímarammi sem tilgreindur er í 29. gr. brýtur þá meginreglu. Mælt er til að nota frekar þann ramma um veiðitíma sem villidýraskýrslan (12. tafla á bls. 273) lagði til, enda náðist sátt um þau tímamörk við vinnslu skýrslunnar.

IX. KAFLI Nýting hlunninda.

33. gr. Eggjataka

SNS leggja til að í umfjöllun um eggjatöku verði tilgreindar á einum stað allar þær tegundir sem ráðherra væri heimilt (og í samræmi við stjórnunar- og verndaráætlanir) að aflétta friðun á til eggjatöku. Það að tilgreina hér eingöngu helstu máfategundirnar getur valdið ruglingi. Í greinargerð með frumvarpinu segir í grein 3.10: „Mikilvægt er að ekki sé gengið á stofna villtra fugla og villtra

spendýra með ofveiði jafnvel þótt slík veiði eigi sér sögulegar eða menningarlegar hefðir. Því er lagt til að engar veiðar eða nytjar séu undanskildar þessari mikilvægu reglu nema veiðar séu beinlínis til að minnka stofninn eða jafnvel útrýma honum ef um er að ræða ágengar framandi lífverur.“ Mikilvægt er að ganga ekki gegn þessari meginreglu og þeim forsendum eggjatöku sem villidýraskýrslan fjallar um á bls. 223. Rétt væri að tilgreina forsendurnar í lagafrumvarpinu.

Í 33. greinina vantar ákvæði um að halda truflun í lágmarki og um sölubann og reglugerðarheimild ráðherra, sambærilegt við það sem fram kemur í tveim síðustu málsgreinum 34. greinar.

Skv. 33. gr. er ráðherra heimilt að leyfa eggjatöku hjá fleiri tegundum en tilgreindar eru í frumvarpinu. Þetta finnst SNS skjóta skökku við og gengur gegn villidýraskýrslunni og tveim alþjóðasamningum sem Íslendingar eru aðilar að (Parísar- og Bernarsamningnum). Í skilyrðum fyrir eggjatöku, sem villidýraskýrslan tilgreinir, segir m.a.: „*Ekki skal vera heimild í lögum fyrir eggjatöku sem er aflögð*“ og „*Ekki skal í neinu tilfelli útvíkka eggjatökuheimildir frá því sem nú er.*“ Þessi heimild á því ekki heima í nýjum lögum.

X. KAFLI Hreindýraveiðar.

Hreindýr eru framandi tegund á Íslandi og ætti því að fjalla um þau í XII. kafla með öðrum framandi tegundum en ekki í sérstökum kafla. Óeðlilegt er að slíta þau frá öðrum framandi tegundum, jafnvel þótt flestir álíti að heildaráhrif þeirra á íslenskt samfélag séu jákvæð. Flokkun tegunda í innlendar og framandi felur ekki í sér neitt gildismat um ágæti þeirra.

36. gr. Hreindýraráð

Í pistilfirði finnast oft fleiri hreindýr en í A-Skaftafellssýslu. Því væri æskilegt að Búnaðarsamband Norður-Þingeyinga ætti fulltrúa í hreindýraráði.

XI. KAFLI Veiðar til varnar tjóni.

Þessi kafli er að mörgu leyti til bóta fyrir lagaumhverfi villtra dýra. Þó er vandséð að eggjataka úr hreiðrum upprunalegrar tegundar geti stuðlað að því að draga úr tjóni, heldur lítur frekar út fyrir að heimild til slíkra aðgerða væri til þess ætluð að minnka stofn viðkomandi tegundar. Það er ekki í samræmi við anda og markmið laganna. SNS leggja því til að eggjataka verði ekki tilgreind sem leið til varnar tjóni af völdum innlendra tegunda.

Sumir hafa stundað að stinga gat á egg ákveðinna fuglategunda. Þegar það er gert í stað þess að fjarlægja egg, liggur fuglinn áfram á dauðu egg. Þessi siðlausu iðja er stunduð víða um land til að vinna að fækkun óvinsælla innlendra fugla. Lögin þurfa að tilgreina að þetta sé bannað.

43. gr. Undanþága frá friðunarákvæðum

Hér er gert ráð fyrir að veita UST heimild til að veita undanþágur frá friðunarákvæðum vegna mögulegs tjóns af völdum villtra fugla og villtra spendýra. SNS mælast eindregið til þess að þarna verði bætt inn ákvæði um að það verði aðeins gert að undangenginni umsögn NÍ.

XII. KAFLI Framandi dýrategundir, ágengar framandi dýrategundir og villingar.

Í þessum kafla ætti að fjalla um allar framandi fugla- og spendýrategundir hér á landi (hreindýr, minka, villiketti, villikanínur, mýs og rottur) en umfjöllun um sumar þeirra er í öðrum köflum. Í grunninn gilda ekki alltaf sömu reglur um framandi tegundir og innlendar og væri því til einföldunar að sameina umfjöllun um framandi tegundir sem mest í einn kafla.

Í þennan kafla vantar ákvæði um að Ní eða öðrum hæfum aðila verði falið að halda utan um flokkun framandi tegunda á Íslandi, þar sem þær væru á faglegan hátt og í samræmi við alþjóðleg viðmið flokkaðar í ágengar, mögulega ágengar og ekki ágengar. Þetta er mjög mikilvægt atriði, enda hefur slík flokkun áhrif á það hvernig haga skuli mögulegum aðgerðum gegn þeim til verndar íslensku lífríki.

Breyta þarf heiti XII. kafla úr „Framandi dýrategundir, ágengar framandi dýrategundir og villingar“ í „Framandi dýrategundir og villingar“.

46. gr. Eftirlit og aðgerðir

Víða um heim hafa reynsla og rannsóknir sýnt að fyrirbyggjandi aðgerðir eða skjót viðbrögð eftir að framandi tegund berst á nýtt svæði eru langódýrasta og skilvirkasta leiðin til að hindra útbreiðslu ágengra tegunda og tjón af þeirra völdum. Um þetta og mismunandi stig stjórnunar á ágengum tegundum má t.d. lesa í nýlegri grein.⁵ Setja þarf skýr ákvæði um að Umhverfisstofnun beri skylda til slíkra aðgerða eftir því sem við á.

Í greininni kemur fram að UST hafi eftirlit með útbreiðslu framandi dýrategunda. SNS benda á að UST er stjórnsýslustofnun og hefur ekki aðgang að slíkum upplýsingum. Þær eru einkum vistaðar hjá Ní (einnig náttúrustofum) og er því nauðsynlegt að kveða á um einhvers konar samstarf stofnananna um þetta eða hreinlega fela Ní þennan þátt í samstarfi við náttúrustofur.

Bent er á að á náttúrustofum starfa sérfræðingar um ágengar tegundir og á tveimur náttúrustofum er nú þegar stunduð vöktun á framandi og ágengum spendýrum (þ.e. á hreindýrum og minkum), auk þess sem fleiri náttúrustofur rannsaka ágengar tegundir.

47. gr. Minkar

Minkur er lykiltegund í vistkerfum þurrlandis og strandsvæða. Hann er framandi hér á landi og ein versta ágenga spendýrategund Evrópu⁶. Þess vegna er mjög ánægjulegt að sjá að forgangsraða eigi þeim svæðum þar sem leggja þarf áherslu á minkaveiðar til að draga úr tjóni.

Náttúrustofu Austurlands hefur verið falin vöktun annarrar framandi tegundar hér á landi og hefur það fyrirkomulag gefist vel. Náttúrustofa Vesturlands hefur um árabíl stundað rannsóknir á minkum og m.a. sinnt vöktun stofnsins að undanfögnu, skv. samningi við umhverfis- og auðlindaráðuneytið sem rann út í árslok 2020. Koma þarf vöktun minkastofnsins í fastan farveg. SNS leggur til að í lögunum verði kveðið á um að umhverfis- og auðlindaráðherra feli minkasérfræðingum að vakta minkastofninn til framtíðar, t.d. að fenginni sameiginlegri tillögu Ní og náttúrustofa.

⁵ Vísindagrein um mismunandi áfanga í landnámi ágengra tegunda og viðeigandi viðbrögð: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10530-020-02298-2>.

⁶ Vísindagrein um flokkun ágengra tegunda eftir umhverfisáhrifum. Röðun einstakra tegunda má finna í viðauka greinarinnar: <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1365-2664.12427>

Varðandi fyrirkomulag minkaveiða og stjórn minkastofnsins er bent á umfjöllun á bls. 256-259 í villidýraskýrslunni og á bls. 42-47 í skýrslu um tilraunaverkefni um svæðisbundna útrýmingu minks árin 2007-2009.⁷

Við stjórnun á minkastofninum til að reyna að draga úr tjóni af hans völdum er mikilvægt að einblína á aðalmarkmiðið, sem er að ná árangri til að vernda annað lífríki fyrir minknum. Veiðitölur og stofnstærð minksins segja ekki endilega til um árangur aðgerða.

Í umfjöllun greinargerðarinnar um 47. gr. er rangfærslan „*reynt hefur verið að útrýma mink úr náttúru landsins síðustu áratuginna*“. Hið rétta er að síðan nágildandi lög voru samþykkt árið 1994 hefur opinbert markmið minkaveiða verið að draga úr tjóni, enda ekki verið talið raunhæfur möguleiki að stefna að útrýmingu. Eigi veiðar að stefna að útrýmingu þarf að gjörbreyta fyrirkomulagi og framkvæmd þeirra, sbr. umfjöllun á bls. 42-45 í skýrslu um tilraunaverkefni um svæðisbundna útrýmingu minks.⁹

Í greinargerðinni er því einnig ranglega haldið fram að tilraunaverkefni um svæðisbundna útrýmingu minks hafi sýnt að jafnvel sé mögulegt að útrýma mink svæðisbundið. Þetta er oftúlkun. Meðan á verkefninu stóð var minkastofninn í brattri, náttúrulegri niðursveiflu, sem bættist ofan á árangurinn af veiðiátakinu, sem metinn var 34% á Snæfellsnesi og 49% í Eyjafirði. Þetta er allfjarri útrýmingu og svaraði verkefnið því ekki þeirri spurningu hvort útrýming á stóru svæði væri möguleg, jafnvel þótt tekist hefði að draga verulega úr þéttleika minka.⁹

XVI. KAFLI Reglugerðarheimildir, gjaldtökuákvæði og úthlutun arðs af hreindýraveiðum.

54. gr. Setning reglugerða

Full réttarfarsleg áhrif frumvarpsins koma ekki fram fyrir en reglugerðir liggja fyrir. Margar af þessum reglugerðum eru nauðsynlegar til að tryggja ásættanlega stöðu villtra fugla og villtra spendýra á Íslandi. Þess vegna leggur SNS til að ráðherra verði ekki aðeins heimilt að setja þessar reglugerðir, heldur skuli honum það skylt innan ákveðins tíma frá gildistöku laganna.

Í þessa grein vantar reglugerðarheimild vegna hjálparskyldu, sbr. athugasemdir við 11. gr.

55. gr. Gjaldtaka

Þessa grein þarf að skýra mun betur og svo virðist sem þarna hafi eitthvað skolast til við vinnslu frumvarpsins.

Síðustu tvær málsgreinarnar eiga tæplega heima í þessari grein um gjaldtöku. Þar segir m.a.: „*Tillögur Umhverfisstofnunar skv. 4. mgr. skulu unnar í samráði við fimm manna ráðgjafanefnd sem ráðherra skipar til tveggja ára í senn samkvæmt verklagsreglum sem hann setur.*“ Af greininni má skilja að nefnd fimm ráðgjafa (starfsmenn UST og fulltrúar hagsmunaaðila) geri tillögur um fjárveitingar til Umhverfisstofnunar, sem síðan geri tillögu til ráðherra. Inni í þessum tillögum eiga m.a. að vera fjárveitingar til Ní hvað varðar framkvæmd þessara laga. Ekki getur talist eðlilegt að ein ríkisstofnun geri tillögur um fjárveitingar til annarrar ríkisstofnunar.

⁷ Ítarleg skýrsla um tilraunaverkefni um útrýmingu minks með tillögum um framhaldið:

https://www.researchgate.net/publication/319325476_Tilraunaverkefni_um_svaedisbundna_utrymingu_minks_i_Eyjafirði_og_a_Snaefellsnesi_2007-2009_Arangur_verkefnisins_og_tillogur_um_naestu_skref Lokaskýrsla A pilot programme for the eradication of *America*

Í nánari umfjöllun um ráðgjafanefndina í greinargerð um 55. gr. segir enn fremur: „Umsögn Umhverfisstofnunar um tillögur um ráðstöfun úr sjóðnum skyldi unnin í samráði við fimm manna ráðgjafanefnd sem ráðherra skipar til tveggja ára í senn. Ráðgjafanefndin hefur verið skipuð einum fulltrúa Bændasamtaka Íslands, einum fulltrúi Skotvís, einum fulltrúa frjálsra félagasamtaka á sviði náttúruverndar og tveimur fulltrúum sem Umhverfisstofnun tilnefnir, annar á sviði stofnvistfræða og hinn á sviði veiðistjórnunar.“

Umrædd ráðgjafarnefnd virðist vera nefnd sem undanfarin ár hefur gengið undir heitinu „Samráðsnefnd um sjálfbærar veiðar“ og verið Umhverfisstofnun til ráðgjafar. **Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur hafa skipað hvor sinn fulltrúann í nefndina (ranglega er það ekki nefnt í greinargerðinni) en miðað við það sem fram kemur í frumvarpinu eiga hvorki NÍ né náttúrustofur framur fulltrúa í nefndinni.** Þetta hefur ekki verið rætt við náttúrustofur og hætt er við að þessi breyting veiki nefndina, m.a. við mat á gæðum umsókna, rannsóknáætlana og skýrslna sem nefndinni berast vegna úthlutunar úr sjóði, sem áður bar nafnið Veiðikortasjóður.

Sbr. texta greinarinnar í 6. tölul. skal Umhverfisstofnun innheimta gjald og taka mið af kostnaði við vöktun hreindýrastofnsins, eftirlit og stjórn hreindýraveiða auk arðgreiðslna til landeigenda á hreindýrasvæðum sbr. 56. gr. Tekið er undir tillögur villidýraskýrslunnar á bls. 201 hvað þetta varðar: „Árlegur veiðikvóti hefur takmörkuð áhrif á kostnað við stjórnarsýslu, vöktun og eftirlit með hreindýraveiðum. Því væri eðlilegra að fjármagn til þeirra aðila sem hafa umsjón með stjórnarsýslu, vöktun og eftirlit sé ótengt veiðikvóta. Lagt er til að þessu kerfi verði breytt með þeim hætti að Umhverfisstofnun og Náttúrustofa Austurlands geri árlega kostnaðaráætlanir varðandi sína þætti og sú upphæð sem þessir aðilar fá verði tiltekin upphæð en ekki háð fjölda felldra dýra. Arður yrði greiddur af öllum seldum veiðileyfum. Þetta kerfi gæti þó þurft að endurskoða breytist kvóti verulega.“

Mat á áhrifum (6. kafli á bls. 39 í greinargerð með frumvarpinu):

Í 6. kafla greinargerðarinnar með frumvarpinu kemur fram að fjölga þurfi starfsmönnum á NÍ um einn og um þrjá hjá UST og að heildarkostnaður vegna þessa gæti hlaupið á 60-65 milljónum króna á ári. Enn fremur segir að „hluti af kostnaði Umhverfisstofnunar vegna veiðistjórnunar greiðist með fjárveitingum sem tengjast tekjum af veiðikortum.“ Veiðikortagjaldið hefur hingað til runnið að hluta til fjármögnunar á vöktun mikilvægustu veiðitegunda fugla hér á landi. Þau verkefni hafa verið unnin á hagkvæman hátt, m.a. af NÍ og náttúrustofum, og mega ekki við niðurskurði fjárveitinga. Brýnt er að tryggja fjárhagslega framtíð þeirra verkefna, svo aflu megi lágmarksupplýsinga um lýðfræði helstu veiðistofna. Slíkar upplýsingar eru grundvöllur virkrar veiðistjórnunar.

Samtök náttúrustofa vonast til að þessar athugasemdir hjálpi til við að bæta frumvarp til laga um vernd, velferð og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Með þeim einföldu breytingum sem hér hafa verið lagðar til má gera frumvarpið mjög gott, þannig að það stuðli að verulegum framförum í málefnum villtra fugla og villtra spendýra á Íslandi.

Virðingarfyllst, f.h. Samtaka náttúrustofa,



Erpur Snær Hansen

Erpur Snær Hansen, formaður