



Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík 24. ágúst 2020.

Áform um frumvarp til laga um vernd, velferð og veiðar villtra fugla og villtra spendýra og niðurfellingu laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.

Drög að frumvarpi um ný lög um vernd, velferð og veiðar villtra fugla og villtra spendýra hafa verið til kynningar á Samráðsgátt Stjórnarráðsins. Fyrir hönd Reykjavíkurborgar hefur umhverfis- og skipulagssvið unnið eftirfarandi umsögn.

Því er fagnað að löggjöf um vernd og veiðar villtra fugla og spendýra sé nú tekin til endurskoðunar en það hefur staðið til lengi og er sannarlega tímabært. Ýmsar breytingar haf orðið á stöðu málaflokksins og ekki síst er mikilvægt að samræma löggjöfina við uppfærða og nýja löggjöf í náskyldum málaflokkum, sér í lagi lög um velferð dýra nr.55/2013 og lög um náttúruvernd nr. 60/2013. Að mati Reykjavíkurborgar hefur margt tekist vel til við þessa endurskoðun en einnig er ýmislegt sem mætti bæta.

Um fjöllum um einstaka liði frumvarpsins.

I. Kafli um markmið, gildisvið og skilgreiningar

Jákvætt er að markmið frumvarpsins séu ítarlegri en í gildandi lögum og að sterklega sé orðað að góð verndarstaða villtra fugla og villtra spendýra sé ætíð til grundvallar ákvarðanatöku og að veiðar og önnur nýting eigi alltaf að vera sjálfbær. Einnig er mjög mikilvægt að tryggja að vísindalegar og haldbærar upplýsingar liggi að baki ákvarðanatöku um vernd og leyfi til veiða.

Reykjavíkurborg harmar það að ekki hafi tekist að láta gildisvið laganna ná yfir seli og hvali eins og vissulega stóð til að skoða þegar farið var af stað við endurskoðun löggjafarinnar og fjallað var um í skýrslu sérstakrar nefndar sem kom út árið 2013. Það er einstaklega óheppilegt að spendýr af þessum toga séu ekki meðhöndluð á sambærilegan hátt og önnur villt spendýr hvað varðar reglur og stjórnun á verndun og veiðum. Fyrir afar stuttu síðan voru engar skýrar reglur í gildi um selaveiðar og þurfti lagabreytingu á lögum um lax- og silungsveiðar til að koma á í fyrsta sinn einhverju veiðistjórnunarkerfi. Þó sú lagabreyting hafi verið mikið til bóta þá sýnir sú staðreynd að slíku regluverki hafi verið komið á í löggjöf sem fjallar í raun um allt aðra hluti, hversu illa er komið fyrir selum í íslensku lagaumhverfi. Tækifæri var núna að samræma á einn góðan stað regluverk um verndun og veiðar allra villtra spendýra og þar með að tryggja selum (og hvölum, ekki síst tannhvölum sem eru ekkert veiddir hér við land í dag) þá stjórnsýslulegu verndarstöðu sem tegundirnar hér við land þurfa á að halda í þessari löggjöf t.d. með því að gera kröfu um gerð verndunar- og stjórnunaráætlana. Eins og vel þekkt er þá hefur bæði land- og útsel fækkað hér við land og



tegundirnar eru á valista spendýra. Málefni sela og hvala hafa verið á höndum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og eftirlit með stöðu þessara stofna hjá Hafrannsóknarstofnun, meðan ábyrgð og verkefni sem fylgja þessari löggjöf heyra að mestu undir umhverfis- og auðlindaráðuneytið og undirstofnanir þess. Mögulega útskýrir það þessa stöðu en sannarlega eiga ráðuneytin tvö að geta unnið saman að því að útfæra þetta frumvarp á þann hátt að hægt væri að framkvæma þá rökréttu niðurstöðu að láta gildisvið þess ná einnig yfir seli og hvali.

Í umfjöllun 3. greinar um skilgreiningar vill Reykjavíkurborg benda á eftirfarandi:

- Eggjataka getur einnig verið stunduð til að koma í veg fyrir varp fuglategunda sem valda tjóni t.d. þegar máfategundir verpa nærri æðarvörpum og heppilegra þykir að fækka fugli á þennan hátt en með veiðum á fullorðnum fuglum.
- Skilgreining á hugtakinu „Friðun“ er breytt frá gildandi lögum. Meðal annars er nú gert ráð fyrir að friðunin geti „eftir því sem við á“ náð til „tilgreindra búsvæða eða lykilbúsvæða viðkomandi tegundar“. Þetta er vissulega jákvætt en kallar á að betur sé útskýrt hvernig þessi friðun er lík/ólík friðun tegunda og búsvæða þeirra skv. 56. grein laga um náttúruvernd nr. 60/2013. Þetta er mikilvægt því í þessari löggjöf er ekki greint skilmerkilega frá réttaráhrifum af þessari búsvæðafriðun sem hlýtur að vera á einhvern hátt svæðisbundin nema hún eigi að virka á landsvísu á sambærilegan hátt og sértæk verndun 61. greinar laga um náttúruvernd. Það skortir að mati Reykjavíkurborgar betri umfjöllun um hvernig þessi líku ákvæði þessara tveggja löggjafa vinna saman.
- Í skilgreiningu á „hlunnindi“ er talað um kópaveiðar. Gildisvið laganna nær ekki yfir seli og því er sérstakt að það sé fjallað um kópaveiðar hér. Að sama skapi er sérstakt að fjalla um „selalátur“ sérstaklega og reyndar koma selalátur all oft fyrir í frumvarpinu þrátt fyrir að gildisvið nái ekki yfir seli.
- Í skilgreiningu á „stjórnunar- og verndaráætlun“ er fjallað um „ákjósanlega verndarstöðu“. Væri ekki heppilegt að útskýra það hugtak sérstaklega?
- Sérkennilegt er að skilgreining á „villingi“ undanskili tegundir sem skylda er að merkja (t.d. ketti og kanínur) þótt vel þekkt sé að þær eignis afkomendur í náttúrunni sem eru eðlilega ekki merktir og ekki í eigu neinna.

II. kafli um stjórnslu.

Samkvæmt 6. grein er Náttúrufræðistofnun Íslands ætlað að vinna verndarhluta stjórnunar – og verndaráætlunar vegna einstakra tegunda eða stofna. Á þetta líka við um tillögur að svæðisbundinni búsvæðaverndun? Umhverfisstofnun fer með framkvæmd og skipulag svæðisbundinnar náttúruverndar í dag. Hér þarf að útskýra betur hvernig þessi búsvæðavernd á að fara fram.

III. kafli um vernd og velferð villtra fugla og villtra spendýra.

Í 9. grein um friðun kemur fram að allir villtir fuglar og villt spendýr sem heyra undir lögin séu friðuð nema friðun hafi verið aflétt. Væntanlega á þessi algilda friðun ekki við um búsvæði fugla og spendýra nema í sérstökum tilfellum sbr. orðalagið „eins og við á“ í skilgreiningu á friðun í 3. grein. Þetta mætti áréttta betur í þessari grein til að forðast misskilning þ.e. um hvað nákvæmlega þessi friðun eigi við. Í síðustu málsgrein er fjallað um sérstakar reglur um búsvæði, hvernig er hugsað að þær reglur birtist? Í sérstakri reglugerð ráðherra? Eða í stjórnunar- og verndaráætlunum þeirra tegunda sem þetta á við um?



Því er fagnað að engin tegund sé með öllu ófriðuð og að horft verði til verndarstöðu allra tegunda við ákvarðanir um að aflétta friðun. Tegundir sem hingað til eru ófriðaðar eru sumar í dag á válista og með engu móti hægt að hafa enga veiðistjórnun á þeim.

Í 10. grein er fjallað um að við skipulag og landnotkun skuli eins og kostur er taka tillit til villtra fugla og villtra spendýra og búsvæða þeirra. Sveitarfélög bera ábyrgð á skipulagsgerð. Gagnlegt væri ef stefnt væri að því að móta skýrari leiðbeiningar um hvernig best sé að tryggja að þetta eigi sér stað. Þar er ekki síst mikilvægt að leiðbeiningar við skipulagsgerð og ekki síst við mat á umhverfisáhrifum áætlana og framkvæmda innleiði markmið þessarar löggjafar á skipulagðan hátt. Sveitarfélög hafa mörg hver sett sér reglur um útigöngu katta m.a. til að verja fuglalíf á varptíma. Einnig væri gagnlegt ef löggjöf þessi gæti leitt af sér skýrari leiðbeiningar um hvernig sveitarfélög geta best framkvæmt og innleitt regluverk af þeim toga.

Í 13. grein er ráðherra heimilt að setja í reglugerð sértæka friðun fyrir hreiðurstæði, sambærilega og er til í núgildandi lögum fyrir haferni og fjallað er um í 12. grein. Reykjavíkurborg veltir fyrir sér hvers vegna einungis er horft til hreiðurstæða í þessu sambandi og hvort ekki geti átt við fyrir sjaldgæfar tegundir að hafa heimild til að móta svipaðar reglur um önnur búsvæði t.d. mikilvæga fæðuöflunarstaði.

IV. kafli um válista og stjórnunar- og verndaráætlanir.

Í 15. grein er fjallað um hlutverk válista. Það er mikið heillaspor að í fyrsta sinn séu válistar tilgreindir í íslenskri löggjöf og greint frá mikilvægi þeirra við ákvarðanatöku um verndun tegunda. Hins vegar er að mati Reykjavíkurborgar mætti styrkja þetta hlutverk betur með því að tryggja að staða tegundar á válista geti haft afgerandi áhrif við framkvæmd laganna þ.e. til dæmis að ef tegund sé metin í mikilli hættu að það feli í sér umsvifalaust veiðibann og að leita þurfi undanþága fyrir allar veiðar sem teljast nauðsynlegar. Orðalagið „eins og unnt er“ er full veikt hvað þetta varðar. Jafnvel þótt veiðar séu ekki meginorsök þess að tegund sé á válista ætti að horfa til varúðarreglu náttúruverndarlaga og beita öllum leiðum við að tryggja það að ástand stofna tegundar batni. Ljóst er þó að ef styrkja ætti réttaráhrif válista þyrfti að tryggja að þeir séu uppfærðir árlega í það minnsta fyrir þær tegundir sem verið er að leyfa veiðar á annað borð og þar með þarf að tryggja nægjanlega yfirgripsmikla og reglulega vöktun. Að öðrum kosti er erfitt að beita válistum nema sem ráðgefandi verkfærum.

16. grein fjallar um stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir tegundir villtra fugla og spendýra. Þetta er nýtt ákvæði í lögunum og mikið heillaskref að mati Reykjavíkurborgar því með gerð slíkra áætlana er tryggt að ákvarðanir um vernd og veiðar séu alltaf byggðar á haldbærum, faglegum og vísindalegum upplýsingum. Þannig er einnig best tryggt að hægt sé að marka áætlanir um sjálfbæra stjórnun stofna sem veiddir eru vegna nytja eða því þeir valda tjóni. Reykjavíkurborg vill benda aftur á mikilvægi þess að aðgerðir er varða verndun búsvæða séu samræmdar við aðgerðir í svæða- og tegundavernd sem byggjast á ákvæðum laga um náttúruvernd og koma fram í t.d. friðlýsingarskilmálum og stjórnunar- og verndaráætlunum fyrir friðlýst svæði.



V. kafli um afléttingu friðunar villtra fugla og villtra spendýra.

Í 17. grein er ráðherra gefin heimild til að aflétta friðun villtra fugla og villtra spendýra vegna nytjaveiða og eggjatöku ef „umræddur stofn eða tegund njóti ekki sérþækrar friðunar eða aukinnar verndar samkvæmt [lögum þessum]“. Hér ætti að bæta við „eða verndunar vegna ákvæða annarra laga sem taka til tegundaverndunar, sér í lagi laga um náttúruvernd nr. 60/2013“.

18. grein fjallar um afléttingu friðunar vegna tjóns af völdum villtra fugla og villtra spendýra. Hér er í fyrsta sinn lagt til að einungis séu veitt leyfi til að veiða tegundir sem valda tjóni ef sýnt hefur verið fram á téð tjón á skipulagðan hátt. Mat á tjóni skal gera í stjórnunar- og verndaráætlunum og þar lagt til að veita leyfi fyrir veiðum þegar ástæða er til. Þetta er jákvætt skref að mati Reykjavíkurborgar en ljóst er að skilgreina þarf mjög ítarlega og vandlega hvað tjón er og hvernig það er flokkað með tilliti til hættu, umfangs og áhrifum. Er hætt við að mjög skiptar skoðanir myndist meðal fólks hvað sé tjón og hvað ekki og hvenær sé ástæða til að bregðast við því og því er afar mikilvægt að skilgreiningar séu fyrir hendi hjá stjórnvöldum. Þá þarf að ákveða hvernig sveitarfélög og aðrir landeigendur eða hagsmunaaðilar taka þátt í að tilkynna og leggja mat á tjón í þeirra landi eða sem hefur áhrif á þeirra hagsmuni, og hvernig það mun skila sér í verndar- og stjórnunaráætlanir hverju sinni. Eru stjórnvöld hvött til að eiga gott samráð með sveitarfélögum við undirbúning þess verklags sem mun einkenna vinnu við fyrstu verndar- og stjórnunaráætlanir fyrir þær tegundir sem þekkt er í dag að geta valdið tjóni.

19. grein fjallar um heimildir til að aflétta eða veita undanþágu frá friðunarákvæðum m.a. á framandi tegundum sem flust hafa til Íslands af mannavöldum. Það á þó ekki við um tegundir sem skylt er að einstaklingsmerkja svo sem hunda, ketti og kanínur og er fjallað um meðferð slíkra dýra sem sleppa út í náttúruna og ábyrgð sveitarfélaga í lögum um velferð dýra nr. 55 (2013). Ljóst er að víða hafa bæði kanínur og kettir sem eru hálfvillt eða villt í náttúrunni fjölgað sér og orðið hafa til staðbundnir stofnar sem víða fara vaxandi. Að mati Reykjavíkurborgar þarf að skýra betur hvaða úrræði eru til staðar til að bregðast við auknum fjölda villtra katta og kanína sem mörg hver eru afkomendur einstaklingsmerktra dýra en hafa aldrei verið í eigu einstaklinga og eru ekki merkt. Samkvæmt ákvæðum þessa laga teljast slík dýr ekki til villinga. Ljóst er að slík dýr geta auðveldlega fallið undir skilgreiningar um dýr sem valda tjóni og um stofna sem þarf að stýra með einum eða öðrum hætti og það er slæmt að engin löggjöf tekur skilmerkilega á hvernig stýra skal stofnum þessa tegunda.

VI. kafli um veiðar.

Reykjavíkurborg leggur til að í umfjöllun um veiðistjórnun Umhverfisstofnunar í 21. grein sé einnig betur fjallað um ketti og kanínur og aðrar merkingaskyldar tegundir sem hafa sloppið út í íslenska náttúru og fjölgað sér, og hvernig samræming eftirlits Matvælastofnunar með hálfvilltum og villtum gælidyrum og eftirliti Umhverfisstofnunar með veiðum á framandi tegundum sé best á komið.

VIII. kafli um nýtingu hlunninda.

Í 33. grein um eggjatöku eru listaðar þær tegundir sem landeiganda er heimilt að taka egg úr varpi. Reykjavíkurborg veltir fyrir sér hvers vegna sílamáfur er ekki á þessum lista meðan stuttnefja, hvítmáfur og fýll sem eru tegundir metnar í hættu á válista Náttúrufræðistofnunar



er þar á meðal. Reykjavíkurborg hefur veitt aðilum sem nýta æðardún á eyjum í Kollafirði leyfi til að nýta sílamáfsegg m.a. til að takmarka varp tegundarinnar þar sem það er talið trufla árangur æðarvarps.

XI. kafli um veiðar til varnar tjóni.

Því er fagnað að stefnt sé að því að Umhverfisstofnun veiti fræðslu og leiðbeiningar um aðgerðir til varnar tjóni af völdum villtra fugla og villtra spendýra og að tekið verði við tilkynningum frá almenningi og lögaðilum um tjón. Mikilvægt er að þessu fyrirkomulagi verði komið á sem allra fyrst eftir að lögin taka gildi og að gott samráð verði haft við sveitarfélög eins og áður kemur fram í þessari umsögn.

XII. kafli um framandi dýrategundir, ágengar framandi dýrategundir og villinga.

46. grein fjallar um vöktun og eftirlit með útbreiðslu framandi dýrategunda og villinga sem heyra undir lög þessi. Aftur vill Reykjavíkurborg benda á að það sé mikil þörf á að ávarpa stöðu katta og kanína sem eru afkomendur gæludýra sem hefur verið sleppt en teljast ekki til villinga. Jákvætt er að í þriðju málsgrein sé almennt séð gert ráð fyrir samstarfi Umhverfisstofnunar og sveitarfélaga.

47. grein fjallar um minka en lagt er til að stefnt sé að því að honum verði útrýmt úr náttúru landsins enda framandi ágeng tegund. Mikilvægt er að vöktun á minki og útbreiðslu hans stóreflist til að hægt sé að taka ákvarðanir um að takmarka útbreiðslu og tjón af völdum hans og forgangsráða svæðum landsins. Vísbendingar er um að minki sé að fjölga í Reykjavík. Nauðsynlegt er að skilgreina vel samstarf við sveitarfélögin hvað varðar bæði vöktun og aðgerðir og að sveitarfélögum sé tryggt nægjanlegt fjármagn til að sinna sínum skyldum.

XIV. kafli um eftirlit og framkvæmd eftirlits.

Í 50. grein er fjallað um hlutverk Umhverfisstofnunar með að annast eftirlit með framkvæmd laganna og kemur fram að stofnunni sé heimild til að fela öðrum stjórnvöldum eftirlitshlutverk með samningagerð. Þar sem ljóst er að krafa um eftirlit með veiðum mun aukast til muna þegar lög þessi taka gildi t.d. alveg nýtt eftirlit með veiðum á tegundum fugla og spendýra sem valda tjóni þá mun samstarf með öðrum stjórnvöldum, sérstaklega sveitarfélögum, skipta miklu máli og leggur Reykjavíkurborg til þess að það sé skoðað við allra fyrsta tækifæri.

XV. kafli um réttarfar, refsingar og viðurlög.

Í 53. grein, 2. lið, er talað um vernd selaláttra. Gildissvið laganna nær ekki yfir seli. Hvers vegna eru selalátur meðtalin hér?

Í 4. lið er talað um ólögmæta eða tilefnislausu truflun eða röskun á mikilvægum búsvæðum einstakra dýrategunda? Hvað telst einstök dýrategund og hvað eru mikilvæg búsvæði? Hvernig samræmist slík búsvæðaröskun við t.d. réttaráhrif þess að fara í framkvæmdir í óleyfi skipulags- eða byggingaryfirvalda? Hvaða áhrif hefur friðun eða friðlýsing búsvæða skv. ákvæðum náttúruverndarlaga á þennan lið? Hér þarf að skilgreina betur hvað er átt við, þetta er mjög opið.



Ákvæði til bráðabirgða.

Ráðherra er gefin heimild að aflétta friðun og heimila nytjaveiðar eða veiðar til varnar tjóni á tegundum eða stofnum villtra dýra á grundvelli laga þessara að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar þar til stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir þær tegundir sem um ræðir eru tilbúnar. Gott væri að taka fram að aðilar sem óska eftir að stunda slíkar veiðar þurfi að sækja um slíka undanþágu og þá hvort það væri til Umhverfisstofnunar eða ráðherra beint.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Guðmundur B. Friðriksson
skrifstofustjóri skrifstofu umhverfisgæða