

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

Reykjavík 9. febrúar 2021

Efni: Umsögn Fuglaverndar um frumvarp til laga um vernd, velferð og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, 368. mál.

Fuglavernd fagnar að mörgu leyti því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Að mati Fuglaverndar horfir það til framfara varðandi lagaumhverfi villtra fugla og spendýra en félagið vill þó gera nokkrar athugasemdir, sumar alvarlegar, við innihald textans. Í flestum tilfellum er þó mjög auðvelt að laga það með einföldum hætti.

1. gr. Markmið: Fyrsti töluliðurinn hefur tekið breytingum frá fyrri útgáfu frumvarpsins og segir nú að markmið laganna sé að: „*Villtir fuglar og villt spendýr fái að þróast eftir eigin lögmálum*“. Í skýrslu nefndar um lagalega stöðu villtra fugla og villtra spendýra¹ (hér eftir kölluð villidýraskýrslan) var lagt til að fyrsti töluliðurinn ætti að segja: „*Stuðla að því að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum*“, og í þeirri útgáfu frumvarpsins sem síðast var til umsagnar hljóðaði fyrsti töluliðurinn svo: „*Stuðla að því að villtir fuglar og villt spendýr fái að þróast eftir lögmálum náttúrunnar*“. Bent er á að núverandi orðalag gengur ekki. Með því orðalagi ætti t.d. minkur að fá að þróast eftir eigin lögmálum, sem er í andstöðu við aðrar greinar frumvarpsins og væri skelfilegt fyrir fuglavernd. Nauðsynlegt er að breyta orðalagi hér til baka til fyrri vegar eða nota orðalag villidýraskýrslunnar. Að villt dýr fái að þróast eftir lögmálum náttúrunnar felur í sér að reynt sé að takmarka áhrif mannsins á náttúrulega ferla, og er einmitt það sem allt frumvarpið ætti að snúast um.

2. gr. Gildissvið: Fuglavernd telur það sérkennilegt, svo ekki sé dýpra í árinna tekið, að lög sem fjalla um villta fugla og spendýr skuli ekki taka til sela og hvala! Innlimun sela og hvala í villidýralögin er einföld og góð leið til að tryggja að meginreglur umhverfisréttar nái einnig til verndunar og veiða þessara tegunda. Fuglavernd hvetur eindregið til þess að frumvarpið nái einnig til sela og hvala.

3. gr. Skilgreiningar: Fuglavernd leggur til úrbætur á nokkrum skilgreiningum.

1) Fuglavernd telur að það þurfi að skilgreina sérstaklega hvað sé upprunaleg tegund. Er slíka skilgreiningu að finna í villidýraskýrslunni. Mikilvægt er að gera skýran greinarmun á upprunalegum tegundum og framandi tegundum. Slíkt tengist allri umfjöllun um aðgerðir til að verjast tjóni því slíkar aðgerðir hljóta að taka mið af stöðu tegunda, þ.e. hvort um sé að ræða upprunalega tegund eða innflutta tegund.

2) Bent er á að allar þær fuglategundir sem veiddar hafa verið hér á landi til að verjast tjóni eru upprunalegar/náttúrulegar og upprunaleg tegund getur aldrei talist ágeng (e. *invasive*), skv. skilgreiningu vísinda- og alþjóðasamfélagsins á því hugtaki. Misskilning varðandi þetta er að finna endurtekið í frumvarpinu og í greinargerð þess. Þetta sýnir þörf á að skilgreina heiti á upprunalegum

¹ https://www.stjornarradid.is/media/umhverfisraduneyti-media/media/pdf_skrar/vernd-velferd-og-veidar-loka-8-mai-2013.pdf

tegundum sem valdið geta tjóni. Lagt er til að þær kallist „ágreiningstegundir“ og verði skilgreindar þannig: „*Ágreiningstegund: Upprunaleg tegund sem valdið getur fjárhagslegu eða heilsufarslegu tjóni við tilteknar aðstæður á afmörkuðum svæðum*“.

3) Bæta þarf skilgreiningu á áhengri tegund/áhengri lífveru og notast við tillögu villidýraskýrslunnar.

4) Bæta þarf aftan á skilgreiningu um tjón, svo hún verði: „*Tjón af völdum villtra dýra: Fjárhagslegt tjón sem einstaklingar, lögaðilar eða aðrir verða fyrir, heilsufarslegt tjón fólks eða búfenaðar, ógnun við öryggi t.d. flugs eða tjón á náttúru landsins og líffræðilegri fjölbreytni þess ef um framandi tegund sé að ræða.*“

5) Notast skal frekar við skilgreiningu villidýraskýrslunnar á sjálfbærum veiðum.

9. gr. Friðun: Í lok fyrstu málsgreinar má finna orðin „...auk eggja villtra fugla og hreiðra þeirra á varptíma.“ Hér hefur orðunum „á varptíma“ verið bætt við frá síðustu útgáfu frumvarpsins. Fuglavernd mótmælir því, þar sem sjálfsagt er að almenna reglan sé að hreiður fugla njóti friðunar allan ársins hring, enda eru hreiður sumra fugla notuð endurtekið. Í stjórnunar- og verndaráætlunum væri væntanlega hægt að gera grein fyrir mögulegum undantekningum frá þessari meginreglu. Fjarlægja þarf orðin „á varptíma“ úr 9. gr.

10. gr. Önnur vernd villtra fugla villtra spendýra og búsvæða þeirra: Þetta er mjög mikilvæg grein en það vantar umfjöllun um atvinnustarfsemi, orkuframleiðslu og orkuflutning, og að við slíkar athafnir beri að taka fullt tillit til villtra dýra og búsvæða þeirra. Lagt er til að í 10. gr. standi „Við gerð skipulagsáætlana og ákvarðana um landnotkun, atvinnustarfsemi, orkuframleiðslu 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.“

Fuglavernd fagnar útvíkkun skotveiðibanns við fuglabjörg í 2 km á sjó en telur fráleitt að binda það við varptíma. Bent er á að bæði er mjög óljóst við hvað átt sé við með því, og þurfti því að skilgreina dagsetningar s.s. frá 1. febrúar til 1. október, en auk þess er með þessu engin vernd við fuglabjörg utan varptíma, ólíkt því sem nú er. Það er með öllu ólíðandi, enda heimsækja varpfuglar oft fuglabjörgin að vetri til og er tilgangur skotveiðibannsins á sjó m.a. að vernda varpfuglana. Fuglavernd mótmælir harðlega að dregið sé úr vernd fuglabjarga frá því sem nú er. Fuglavernd mælir eindregið með því að farið sé eftir tillögum villidýraskýrslunnar um 2 km skotveiðibann á sjó við fuglabjörg óháð árstíma. (Í greinargerð frumvarpsins er því ranglega haldið fram að 2 km skotveiðibann á sjó á varptíma sé skv. tillögum villidýraskýrslunnar, en þar voru þessi fjarlægðarmörk ekki bundin við varptíma). Verði ákveðið að miða við mismunandi fjarlægðir skotveiðibanns utan og á varptíma, þarf að taka fram hvaða tímamörk átt sé við og setja á fjarlægðarmörk fyrir skotveiðibann utan varptímans. Undir engum kringumstæðum geta þau mörk falið í sér minni vernd en þær reglur sem nú eru í gildi.

Bæta þarf við ákvæði um að bannað sé að eyðileggja egg með því að stinga gat á þau og skilja eftir í hreiðri. Einhverjir hafa stundað þetta til að draga úr varpárangri sumra fuglategunda sem menn hafa talið að getu valdið tjóni. Slíkt athæfi stangast á við bæði dýravelferðarsjónarmið og það að aðgerðir gegn upprunalegum/innlendum tegundum eigi að beinast með hnitmiðuðum hætti að því að draga úr tjóni, en ekki að fækka óhnitmiðað í stofni tegundarinnar.

11. gr. Velferð villtra fugla og villtra spendýra. Fuglavernd fagnar að hugað sé að velferð villtra dýra með tilkomu þessarar greinar (fyrir utan það sem kveðið er á um í lögum um velferð dýra). Hins vegar eru mörg útfærsluatriði enn óljós þegar kemur að t.d. hjálparskyldu gagnvart villtum dýrum.

Ekki er gert ráð fyrir að setja reglugerð um þetta, sbr. 54. gr. um setningu reglugerða. Nauðsynlegt er að svo verði gert.

12. gr. Sértek friðun og vernd hreiðurstæða arna: Útfæra þarf nánar hvað átt sé við með því að stugga við örnum.

15. gr. Válistar. Fuglavernd fagnar tilkomu þessarar greinar, en gerir athugasemdir við orðalag í greinargerð frumvarpsins varðandi þessa grein (bls. 46): „Hafa þarf þó í huga að þótt tegund sé á válista er ekki þar með sagt að veiðar á henni séu sjálfkrafa útilokaðar enda getur tegundin verið á válista vegna allt annarrar ástæðu en ofveiði.“ Þessi staðhæfing er í andstöðu við skilgreiningu á sjálfbærum veiðum í frumvarpinu og í raun í andstöðu við allar meginreglur umhverfisréttar sem tengjast veiði. Sé tegund að finna í einhverjum af efstu flokkunum válistans ættu veiðar að verða bannaðar sjálfkrafa, enda gætu þær aldrei talist sjálfbærar ef stofninn er á samfelldri niðurlæið, sama hver ástæðan sé fyrir niðursveiflunni.

18. gr. Aflétting friðunar vegna tjóns af völdum villtra fugla og villtra spendýra og 19. gr. Aflétting friðunar eða undanþága frá friðunarákvæðum vegna annarra atvika: Fuglavernd telur að mikilvægt sé að gera skýrari greinarmun á upprunalegum tegundum og framandi tegundum þegar kemur til mats á tjóni og afléttingu friðunar. Einnig þarf að hafa þá grunnreglu að leiðarljósi að öll dýr eru friðuð og þegar gripið er til varna gegn tjóni sé skýrt hver, hvernig, hvar og hvenær megi veiða meintar tjóntegundir.

Í greinargerð frumvarpsins um 18. gr. (bls. 49) kemur fram að „Ákvæðið mælir fyrir um svigrúm fyrir ráðherra til að aflétta friðun einstakra tegunda sem falla undir greinina með almennum hætti, t.d. með því að affriða tiltekna fuglategundir allt árið verði það talið nauðsynlegt.“ Fuglavernd mótmælir því harðlega að gert sé ráð fyrir svigrúmi til þess að aflétta friðun á innlendum fuglategundum allt árið, enda gengur það gegn anda frumvarpsins og tillögum villidýraskýrslunnar varðandi aðgerðir til að takmarka tjón. Þó að hægt sé að kveða nánar á um veiðifyrirkomulag í stjórnunar- og verndaráætlunum er eindregið hvatt til þess að í lögum sé að finna ramma sem tekur mið af hámarks veiðiheimildum og að sá rammi fylgi tillögum villidýraskýrslunnar (sjá töflu 12 á bls. 273).

Þá gerir Fuglavernd athugasemd við að hægt sé að veita leyfi fyrir veiðum fyrir dýragarða. Undir engum kringumstæðum skal veiða heilbrigða villta fugla með það fyrir augum að koma þeim fyrir í dýragarði til frambúðar. Einu skiptin sem til greina kæmi að hýsa villta fugla í dýragörðum væri í tengslum við hjálparskyldu, og væri þá hægt að útfæra það nánar í reglugerð.

24. gr. Veiðiaðferðir: Mikilvægt er að taka fram í lið 17 að ekki megi nota lifandi dýr til skotæfinga. Þá bendir Fuglavernd á að undanþágur sem Umhverfisstofnun geti veitt varðandi veiðiaðferðir ætti einungis að veita að fenginni umsögn frá Þæði Náttúrufræðistofnun Íslands og MAST vegna dýravelferðarsjónarmiða.

26. gr. Hæfnispróf veiðimanna: Í greinargerð frumvarpsins með þessari grein kemur fram að (bls. 56): „Í 3. mgr. er lögð til undanþága frá námskeiði samkvæmt þessari grein til þeirra sem einungis hafa í hyggju að sækja um veiðikort vegna eggjatöku eða til annarra veiða en skotveiða.“

Skotveiðar og skotpróf eru það stór hluti af hefðbundnu námskeiði vegna veiðikorta að eðlilegt má telja að hægt sé að fá undanþágu frá slíkum námskeiðum. Í slíkum tilvikum gæti hins vegar verið rétt [undirstrikun Fuglaverndar] að Umhverfisstofnun afhenti þeim sem óska eftir slíkum veiðikortum sérstakar upplýsingar eða námsefni sem einungis lýtur að eggjatöku og öðrum veiðum en skotveiðum.“ Fuglavernd telur undirstrikaða orðalagið allt of vægt! Nauðsynlegt er að

Umhverfisstofnun beri ábyrgð á að útbúa fræðsluefni um forsendur þess að stunda eggjatöku og hvernig það skuli gert þannig að truflunin verði sem minnst, sem tekur mið af mismunandi líffræði mismunandi fuglategunda. Slíkt fræðsluefni skal senda öllum þeim sem stunda megi eggjatöku. Bæta þarf ákvæði um það í [frumvarpið](#).

27. gr. Útgáfa veiðikorta. Fuglavernd leggur til að gera rottuveiðar tilkynningarskyldar til Náttúrufræðistofnunar Íslands eða Umhverfisstofnunar. Rottur eru framandi tegund á Íslandi og geta haft neikvæð áhrif á fuglalíf. Með miðlægum gagnagrunni um rottuveiðar er auðveldara að vakta umfang vandans.

29. gr. Nytjaveiðar á fuglum: Hér er að finna nauðsynlegan ramma um nytjafuglaveiðar. Ramminn í frumvarpsdrögum um veiðitíma er óbreyttur frá gildandi lögum. Þetta er ankannalegt í ljósi þess að fyrir nokkrar tegundir merkir það að veiðar verði stundaðar á varptíma þeirra, sem ávallt á að vera óheimilt. Þetta tekur til dílaskarfs og toppskarfs (en þar á ekki að leyfa veiðar eftir 1. mars), og álku, langvíu, stuttnefju og lunda (en þar á ekki að leyfa veiðar eftir miðjan mars). Félagið mótmælir því að teista sé á lista yfir tegundir sem hægt sé að veiða. eru þessar athugasemdir í samræmi við tillögur villidýraskýrslunnar og [hvetur Fuglavernd eindregið til þessa að farið verði eftir þeim ramma sem finna má í 12. töflu skýrslunnar bls. 273](#). Þá er undarlegt að fjalla um eggjatöku í 29. gr. enda er fjallað um hana í öðrum greinum.

33. gr. Eggjataka og 34. gr. Staðbundin nýting hefðbundinna hlunninda: Fuglavernd mótmælir harðlega að lögin innihaldi heimild til handa ráðherra til að fjölga eggjatökutegundum! [Nauðsynlegt er að fella alveg út 2. málsgrein 33. gr. um að ráðherra sé heimilt að fjölga eggjatökutegundum, ásamt umfjöllun um það í greinargerð frumvarpsins. Þá verða þau skilyrði sem sett eru fram í tveim síðustu efnisgreinum 34. gr. \(um truflun, sölubann og heimild ráðherra til friðunar\) einnig að eiga við um tegundir í 33. gr.](#) Auk þess er óráðlegt að leyfa eggjatöku í þjóðlendum nema að undangenginni skýrri stefnumótun um slíkar nytjar, auk þess sem tól þurfa að vera til staðar til að stýra nýtingunni. Lagt er til að binda eggjatökuheimildir skv. 33. gr. við landeigendur eða við hefðbundnar nytjar.

[Þá gerir Fuglavernd einnig alvarlega athugasemd við eggjatökuheimildir skv. 43. gr. sem aðgerðir til að verjast tjóni.](#) Ljóst er að eggjatöku á einungis að leyfa séu egg til átu og flokkast þá sem nytjaveiðar. Eggjataka til að verjast tjóni er óhnitmiðuð aðgerð sem stangast á við anda frumvarpsins um aðgerðir til varnar tjóni.

43. gr. Undanþága frá friðunarákvæðum. [Fella þarf út heimild til eggjatöku vegna tjóns sbr. umfjöllun við 33. og 34. gr. hér að framan, enda getur undir engum kringumstæðum komið til greina að taka egg sem ekki eru nýtt. Egg sem eru nýtt falla undir nytjaveiðar. Þá er nauðsynlegt að heimild Umhverfisstofnunnar til að veita tímabundna og skilyrta undanþágu frá friðun vegna tjóns verði að undangenginni umsögn frá Náttúrufræðistofnun Íslands.](#)

[Þá gerir Fuglavernd alvarlega athugasemd við texta greinargerðarinnar við 43. gr. \(bls. 66\) þar sem nefnt er sem dæmi að veita veiðiheimildir á gæsum og álfum á túnum vegna ágangs þeirra.](#) Skotveiðar á álfum og gæsum eru mjög ólíklegar til að draga úr sókn þessara fugla í gjöful tún og þar með minnka tjón að einhverju ráði, nema fækkað verði verulega í stofnum þessara fugla. Það getur varla verið ætlunin, og mundu slíkar aðgerðir ekki rúmast undir undanþágum skv. 43. gr. heldur væru það aðgerðir sem ákveðnar væru við gerð stjórnunar- og verndaráætlana. [Tilvísun til þess að veiða gæsir og álfir til að draga úr tjóni á túnum ætti ekki að vera að finna í greinargerð frumvarpsins.](#)

XII. KAFLI Framandi dýrategundir, ágengar framandi dýrategundir og villingar: Fuglavernd hvetur til þess að Náttúrufræðistofnun Íslands verði skylt með lögum að halda uppfærða skrá um [upprunalegar og framandi tegundir á Íslandi \(á sama hátt og stofnunin ber ábyrgð á gerð válista\)](#), þar

sem framandi tegundir eru flokkaðar í ágengar, mögulega ágengar og meinlausar tegundir. Slíkur listi ætti að vera aðgengilegur á vef stofnunarinnar. Vinna ætti hann í samráði við sérfræðinga á öðrum stofnunum. Það mundi auðvelda öllum hlutaðeigandi aðilum að sjá á skýran hátt hvaða aðgerðir til varnar tjóni séu réttlætanlegar.

47. gr. Minkar: Fuglavernd hefur áhyggjur af bágborinni stöðu vöktunar minkastofnsins, enda getur minkur haft talsverð neikvæð áhrif á fuglalíf og nauðsynlegt er að vakta stofninn. Fuglavernd leggur til að ráðstafanir verði gerðar til að tryggja fastan farveg vöktunar minkastofnsins af til þess hæfum sérfræðingum. Kostur getur verið að gera slíka vöktun að lagalegri skyldu.

46. gr. Eftirlit og aðgerðir: Fuglavernd gerir athugasemd við að Umhverfisstofnun sé gert að hafa eftirlit með útbreiðslu framandi tegunda, þar sem Umhverfisstofnun er ekki rannsóknastofnun. Eðlilega væri að þetta hlutverk væri á könnu Náttúrufræðistofnunar.

53. gr. Um refsingar: Fuglavernd hvetur til þess að hér verði bætt við lið um að refsivert sé að stunda veiðar sem hvorki geta fallið undir nytjaveiðar né samþykktar veiðar til að takmarka skilgreint tjón. Slíkt ákvæði mundi t.d. skýra svo ekki verði um villst að bannað sé að skjóta á fugla, s.s. ýmsa máfa, í skotæfingaskyni.

54. gr. Setning reglugerða: Í fyrstu málsgrein segir: „Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla fyrir um nánari framkvæmd laga þessara...“. Fuglavernd geldur varhug við þessu fyrirkomulagi um vægi reglugerða við framkvæmd laganna og vísar í villidýraskýrsluna en þar segir á bls. 62: „Núgildandi villidýralög eru rammalög þar sem gert er ráð fyrir að framkvæmd byggji að verulegu leyti á setningu reglugerða. Þessar reglugerðir lágu flestar fyrir í drögum er löggin voru samþykkt vorið 1994 og voru þær fljótlega settar í kjölfarið. Nokkrar reglugerðir hafa þó aldrei verið settar (sjá 12. kafli). Til þess að ný villidýralög nái markmiðum sínum er lagt til að dregið verði úr vægi reglugerða og sem flestar efnisreglur verði settar inn í löggin. Nánari útfærslur og atriði sem gæti þurft að breyta með skömmum fyrirvara, s.s. veiðitíma, verði þó bundin í reglugerðum.“

Bæta þarf við greinina heimild um setningu reglugerðar um hjálparskyldu.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Fuglaverndar
Hólmfríður Arnardóttir, framkvæmdastjóri