

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík, 28. nóvember 2012
Tilvísun: UST20121100045/sbs

Umsögn um frumvarp til laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum (selir)

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis óskaði þann 8. nóvember sl. eftir umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum (selir), 46. mál. Frumvarpið hefur áður komið til umsagnar stofnunarinnar og hefur sjáanlega verið tekið nokkuð tillit til þeirra athugasemda sem þar voru settar fram. Umhverfisstofnun vill þó eftir sem áður gera eftirfarandi athugasemdir við greinar frumvarpsins:

Athugasemdir við 4. grein

Það er skoðun stofnunarinnar að skoða verði sérstaklega ákvæði um gríðasvæði eða friðlönd fyrir seli og leitast við að samræma þau ákvæðum annarra laga um friðlýsingar svæða, einkum og sér í lagi laga um náttúruvernd nr. 44/1999 þar sem fjallað er um friðlýst svæði. Í Hvítbók um náttúruvernd sem unnin var af nefnd á vegum umhverfisráðuneytisins og gefin út í fyrri er gert ráð fyrir því að friðlýsingarflokkar á Íslandi verði endurskoðaðir og aðlagðir alþjóðlegu flokkunarkerfi IUCN. Í ljósi þessa telur Umhverfisstofnun heppilegra að kveðið sé á um friðun tiltekinna svæða, t.a.m. búsvæða einstakra dýrastofna, á einum stað í löggjöf og telur að heppilegra sé að koma slíkum ákvæðum fyrir í lögum um náttúruvernd. Því telur stofnunin að fella beri úr fyrirbyggjandi frumvarpi allar tilvísanir til sérstakra gríðasvæða.

Stofnunin gerir sérstaka athugasemd við að hugtakið gríðasvæði er ekki skilgreint í frumvarpinu. Við friðun þarf að skilgreina hvaða reglur eigi að gilda um viðkomandi svæði og skilgreina með hnitum hvaða svæði nýtur verndar til að tryggja skýrleika og grundvöll eftirfylgni. Þegar búsvæði fugla eru friðlýst er það gert með sérstakri auglýsingu þar sem hnit eru tilgreind sbr. Auglýsingu um búsvæðavernd Skerjafjarðar innan bæjarmarka Garðabæjar, nr. 878/2009. Einnig má benda á auglýsingu um friðlýsingu kúluskíts, vaxtarforms grænpörungsins vatnaskúfs (*Aegagropila linnaei*), nr. 523/2006. Stofnunin telur þá aðferð sem þar er beitt í þágu friðlýsingar tegundar og vaxtarstaða hennar ekki fullnægjandi fyrir tegundir villtra dýra þar sem sú aðferð tekur ekki mið af hreyfanleika dýra þessu til viðbótar bendir stofnunin á að fyrir í lögum nr. 64/1994 er ákvæði í 18. gr. sem heimilar ráðherra sértæka friðun og mætti beita um seli eftir að frumvarp þetta yrði samþykkt.

Umhverfisstofnun vill benda á að æskilegt væri að skerpa á áskilnaði um samráð ráðuneytis

við stofnanir þegar kemur að setningu reglugerðar samkvæmt ákvæðinu. Stofnunin telur því að koma eigi fram í greininni að reglugerð skuli sett; „...að höfðu samráði við landeigendur og viðeigandi stofnanir og samtök, sbr. 2. og 4. mgr. 3. gr.“.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur nú fram að ekki sé ástæða til að fjalla um rostung sérstaklega í ákvæðum laganna þar sem tegundin er ekki tilgreind í undantekningarákvæði 2. mgr. 2. gr. og njóti því alfríðunar skv. 6. gr. laganna. Umhverfisstofnun telur það ekki óumdeilda túlkun að rostungur njóti nú þegar friðunar samkvæmt gildandi löggjöf. Þó svo að tegundin sé ekki tilgreind sérstaklega í undantekningarákvæði 2. mgr. 2. gr. þá var tilgangur greinarinnar augljóslega sá að undanskilja sjávarspendýr frá gildissviði þess. Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 64/1994 var í upphafi gert ráð fyrir því að þau tækju til allra villtra spendýra. Fljótlega var sú breyting gerð í nefnd, að lokinni 1. umræðu á þingi, að lagt var til að hvalveiðar yrðu undanskildar gildissviði laganna. Það er síðan að lokinni 2. umræðu sem að tillögu meirihluta umhverfisnefndar er lagt til að selur falli einnig utan gildissviðs laganna. Ekki verður séð að með þeirri tillögu hafi fylgt nefndarálit og því ekki um auðugan garð að gresja þegar kemur að lögskýringargögnum. Þann 7. maí 1994 mælti Petrína Baldursdóttir alþingismaður fyrir breytingatillögunum og tilgreindi þar ekki einstakar tillögur en segir eftirfarandi um tilgang breytinganna: „*Tilgangur þessara breytinga er að auðvelda framgang þessa máls á Alþingi og skapa breiðari sátt um það. Þessar tillögur felast í því að fallið er frá áður samþykktum brtt. umhvn. og farið er nær frv. eins og það var lagt fram og nógildandi löggjöf.*“ Að því er varðar sjávarspendýr, sem áttu að verða hluti af lögnum samkvæmt upphaflegu frumvarpi, virðist einsýnt að tilgangurinn hafi verið að viðhalda óbreyttu réttarástandi. Má þá reikna með að um seli hafi einkum verið horft til 15. og 16. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 1849. Í 16. gr. er fjallað um farsel og má færa rök fyrir því að í þessari gömlu löggjöf hafi rostungur í raun fallið undir hugtakið farselur og þannig sé allt til þessa dags heimilt að veiða rostung.

Umhverfisstofnun telur þó að frumvarpið, eins og það liggur fyrir nú, ætti að tryggja að rostungur falli undir gildissvið laganna verði það að lögum, þá með vísan til þess að rostungur er ekki talinn upp í undanþáguákvæði 2. mgr. 2. gr. sbr. síðan 6. gr. laganna. Hins vegar telur Umhverfisstofnun að notkun á hugtakinu farselur í lögnum gæti skapað tiltekna óvissu um þetta atriði, og þá vegna þess sem að framan greinir um þann möguleika að frá fornu fari hafi rostungur verið talinn falla undir hugtakið farselur. Ef til þess kæmi að túlka þyrfti ákvæðið laganna um þetta atriði gæti fyrri skilgreining á hugtakinu talist hafa eitthvert gildi ef ekki er skýrlega kveðið á um þetta atriði í gildandi lögum. Stofnunin leggur því til tvær mögulegar leiðir til að girða alfarið fyrir mögulega óvissu í tengslum við þetta. Annars vegar mætti orða viðeigandi hluta nýrrar 16. gr. a. sem hér segir: „*Veiðar á öðrum selum en landsel og útsel eru óheimilar...*“ og þannig taka hugtakið farselur alfarið út úr löggjöfinni. Eigi hins vegar að nota hugtakið farselur væri æskilegt að mati stofnunarinnar að bæta við 1. gr. laganna skilgreiningu sem gæti orðast svo: „*Farselur: Aðrar tegundir sela en landselur og útselur*“.

Umhverfisstofnun vill benda á að samkvæmt greininni er gert ráð fyrir því að ráðherra geti veitt heimild til veiða á tilteknum tegundum sem annars er ekki heimilt að veiða. Í nógildandi löggjöf eru einhver dæmi um að ráðherra veiti leyfi af ýmsu tagi en stofnunin vill þó benda á að þróun mála hefur undanfarin ár verið sú að fagstofnanir sjái fremur um leyfisveitingar en ráðuneyti.

Umhverfisstofnun telur ástæðu til þess að gert sé ráð fyrir því að þeir sem skjóta ætla sel þurfi að gera það með rifflum af tiltekinni stærð og hafi skotvopnaleyfi (B-flokk). Sambærileg ákvæði um hreindýraveiðar má finna í 1. mgr. 10. gr. og í 11. gr. reglugerðar um stjórn hreindýraveiða nr. 486/2003 sbr. 16. mgr. 14. gr. laga nr. 64/1994. (Í fyrri umsögn var vísað í

rangt ákvæði laga nr. 64/1994 um þetta atriði og er beðist velvirðingar á því.). Í 11. gr. segir: „Til veiða á hreindýrum má einungis nota riffla með hlaupvídd 6 mm eða meira. Kúluþyngd skal ekki vera minni en 6,5 g (100 grains) og slagkraftur ekki minni en 180 kgm (1300 pundfet) á 200 metra færi. Veiðikúlur skulu vera gerðar til veiða á stærri dýrum, þ.e. þenjast hæfilega út í veiðibráð. Óheimilt er að nota sjálfvirka eða hálf sjálfvirka riffla við hreindýraveiðar. Fyrir upphaf veiðiferðar skal gengið úr skugga um að riffill sé rétt stilltur.“ Standi vilji til þess að láta sambærileg ákvæði gilda um veiðar á sel og hreindýrum hvað þetta varðar, er þörf á því að skilgreina í nýrri 16. gr. a. heimild ráðherra til að kveða nánar á um veiðarnar með reglugerð, eða þá að taka fyrirmæli um riffilstærð beint inn í lög. Í Skotvopnabókinni sem lögð er til grundvallar við kennslu á skotvopnanámskeiðum Umhverfisstofnunar er fjallað um æskilegan slagkraft m.v. veiðibráð. Þar er landselur í flokki með hreindýrum og því ekki óeðlilegt að ætla að gera bæri sambærilegar kröfur til veiða á þessum dýrum. Útselur er stærri og því er í bókinni gert ráð fyrir að þurfi stærri vopn til að veiða útsel. Hins vegar má segja að sambærilegar kröfur og gerðar eru fyrir hreindýraveiðar gætu verið heppilegar lágmarkskröfur fyrir veiðar á sel almennt. (Sjá: Skotvopnabókin – Meðferð og eiginleikar skotvopna, Einar Guðmann, Reykjavík 2010, bls. 92.)

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að selveiðar verði áfram heimilar og geti haldið áfram að vera hlunnindi einstakra bænda. Þau ákvæði sem lagt er til að tekin verði upp virðast hins vegar einungis miða við að farið sé með veiðar á sel sem almennar veiðar en ekki er gert ráð fyrir breytingu á þeim ákvæðum núgildandi laga sem tilgreina hlunnindanýtingu sérstaklega Sérstaða hlunnindaveiðanna í núgildandi löggjöf miðast einkum við að friðunarákvæði núgildandi laga taka ekki til hlunnindaveiða. Bent er á að ef til stendur að veita hefðbundnum hlunnindaveiðum á sel einhverja slíka sérstaka stöðu þarf að setja slík ákvæði í lög, þá helst með sérstakri málsgrein í 20. gr. þar sem fjallað er um aðrar hlunnindaveiðar. Í ljósi orðalags í greinargerð telur stofnunin rétt að leitast við að skýra enn frekar vilja löggjafans um hvort selveiðar falli alfarið undir almennar veiðar eða geti einnig verið hlunnindaveiðar.

Umhverfisstofnun bendir á að með breytingunni sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu má líta svo á að málefni sela verði færð frá núverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og yfir til umhverfis- og auðlindaráðuneytis og rannsóknarskylda á selastofninum alfarið til Náttúrufræðistofnunar Íslands. Þann 29. ágúst 2010 gerði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra samning við Selasetur Íslands um rannsóknir á selastofninum. Umhverfisstofnun bendir á að ekki er sérsök lagastoð fyrir rekstri Selasetursins og ekki er formlegt samband sem Umhverfisstofnun er kunnugt um á milli þess og Náttúrufræðistofnunar. Það er ekki óþekkt að rannsóknir á tilteknum tegundum sé færðar til minni rannsóknareininga. Það er t.a.m. tilgreint í 8. mgr. 14. gr. laga nr. 64/1994 að Náttúrustofa Austurlands annist rannsóknir og vöktun á hreindýrastofninum. Hins vegar er skýrt samband á milli Náttúrustofu Austurlands og Náttúrufræðistofnunar Íslands sbr. lög nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur. Umhverfisstofnun bendir á að þörf er á að skerpa á stöðu núverandi rannsóknaraðila sela gagnvart Náttúrufræðistofnun verði frumvarp þetta að lögum.

Athugasemd við 5. grein

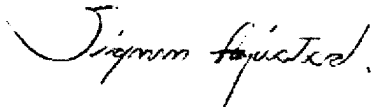
Umhverfisstofnun vill benda á að við niðurfellingu laga nr. 30/1925 um selaskot á Breiðafirði opnast fyrir heimild til selveiða á svæði sem ekki er heimilt að veiða á í dag. Því telur Umhverfisstofnun rétt að tryggð verði með einhverjum hætti friðun svæðisins eftir öðrum leiðum og sú friðun taki gildi á sama tíma og lög falla úr gildi. Bent er á þann möguleika að tilgreina að viðkomandi lög falli úr gildi eftir gildistöku frumvarpsins, t.a.m. ári síðar, til þess að tími vinnist til að ganga frá friðun svæðisins. Í þessu sambandi vill Umhverfisstofnun

einnig benda á að hugsanlega geti verið æskilegt að afla umsagnar Breiðafjarðarnefndar um málið.

Almennt

Umhverfisstofnun bendir á að sú breyting sem hér er lögð til og felur í sér að fela stofnuninni veiðistjórnun á sel hefur óhjákvæmilega í för með sér kostnað fyrir Umhverfisstofnun sem gera verður ráð fyrir ef frumvarpið verður samþykkt. Snýr sá kostnaður fyrst og fremst að því að breyta gagnagrunnum veiðikorta og veiðiskýrslna sem veiðikorthöfum ber að skila árlega. Á núverandi veiðikortum kemur fram hvaða tegundir veiðimanni er heimilt að veiða (fuglar, hreindýr, refur og minkur). Gera þyrfti ráð fyrir sérstöku leyfi til að veiða sel á kortinu og Umhverfisstofnun þarf að taka saman upplýsingar um veiðar á sel sem er viðbót við núverandi verkefni og þarf að gera ráð fyrir kostnaði því samfara, en ekki verður lagt mat á það hér hver sá kostnaður er. Er því nauðsynlegt að formlegt kostnaðarmat fari fram á frumvarpinu.

Virðingarfyllt



Sigrún Ágústsdóttir
sviðsstjóri



Stefán Bogi Sveinsson
lögfræðingur