

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um búfjárhald.

Frá atvinnuveganefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið. Á fund nefndarinnar komu Kristinn Hugason frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, Guðjón Bragason, Gunnlaugur Júlíusson og Tryggvi Þórhallsson frá Samtökum íslenskra sveitarfélaga, Jón Einarsson frá sýslumanninum í Borgarnesi, Elías Blöndal Guðjónsson og Ólafur Dýrmundsson frá Bændasamtökum Íslands, Birkir Snær Fannarsson, Andrés Arnalds og Sveinn Runólfsson frá Landgræðslu ríkisins, Aðalsteinn Sigurgeirsson og Sigvaldi Ásgeirsson frá Skógrækt ríkisins, Runólfur Ólafsson og Stefán Ásgrímsson frá Félagi íslenskra bifreiðaeigenda, Harpa Fönn Sigurjónsdóttir, Herdís Þorvaldsdóttir, Ólafur Egilsson og Snædís Gunnlaugsdóttir, aðstandendur kvikmyndarinnar *Fjallkonan hrópar á vægð*, Svava S. Steinarsdóttir frá Félagi heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Viktor S. Pálsson og Sigurborg Daðadóttir frá Matvælastofnun og Daði Kristjánsson frá ríkissaksóknara. Þá bárust nefndinni umsagnir um málið frá Ingimundi B. Garðarssyni, Lúðvíg Lárussyni, Hörpu Fönn Sigurjónsdóttur, Böðvari Jónssyni, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Herdís Þorvaldsdóttur, Hagstofu Íslands, Bændasamtökum Íslands, Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins, Snædís Gunnlaugsdóttur, Svínaræktarfélagi Íslands, sýslumanninum í Borgarnesi, Félagi heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Félagi íslenskra bifreiðaeigenda, Önnu Lilju Valgeirsdóttur, Matvælastofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum ferðaþjónustunnar, Reykjavíkurborg, ríkissaksóknara, Hrunamannahreppi, Fljótsdalshéraði, ríkislögreglustjóranum, Sveitarfélaginu Árborg, Skaftárhreppi, Sveitarfélaginu Skagafirði og Grímsnes- og Grafningshreppi. Að auki barst nefndinni undirskriftalisti sem nokkur fjöldi einstaklinga hefur ritað undir.

Með frumvarpinu eru lagt til að samþykkt verði ný lög um búfjárhald sem leysi af hólmi lög um búfjárhald o.fl., nr. 103/2002. Segja má að frumvarpið sé hliðarafurð vegna endurskoðunar dýraverndarlaga. Af lestri almennra athugasemda frumvarpsins má sjá að því er ætlað að endurspegla þá breytingu sem lögð er til í frumvarpi til laga um dýravelferð að eftirlit með velferð dýra verði færð til Matvælastofnunar og umfang búfjárefirlits takmarkað við upplýsingaöflun um fjölda búfjár auk eftirlits með merkingum.

### Almennt.

Almennt er óhætt að fullyrða að flestir hafi fagnað framkomu frumvarpsins. Eins og fram hefur komið kallast efni þess á við efni frumvarps til laga um velferð dýra. Frumvarpinu er ætlað að ná til vörslu og merkingar búfjár og öflun hagtalna. Frumvarpi til laga um dýravelferð er ætlað almennra gildi. Gildissvið frumvarpsins er þrengra og skarast aðeins á við frumvarp til laga um dýravelferð að því leyti sem ákvæði þess ná til vörslu og merkingar búfjár, þ.e. alifugla, geitfjár, hrossa, kanína, loðdýra, nautgripa, sauðfjár og svína.

Skilningur nefndarinnar er að gera megi ráð fyrir að frumvarpið innihaldi sérákvæði gagnvart almennum ákvæðum frumvarps til laga um dýravelferð. Af þeim sökum má leiða líkur

að því að forgangsreglan, að ákvæði sérlaga gangi frammar ákvæðum almennra laga (lat. *Lex specialis derogat legi generali*), muni hafa það í för með sér að ákvæði frumvarpsins gangi frammar ákvæðum frumvarps til laga um dýravelferð að því marki sem þau rekast á.

Nefndin tók nokkur atriði og sjónarmið til sérstakrar skoðunar og verður fjallað nánar um þau í sérstökum köflum.

### **Gagnrýni Sambands íslenskra sveitarfélaga.**

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er verkaskipting frumvarpsins gagnrýnd og látin í ljós sú skoðun að það samræmist ekki nútímaviðhorfum að setja öflun hagtalna í hendur ríkisstofnunar en fella skyldu til viðbragða vegna einstakra mála sem upp kunnir að koma á sveitarfélög. Skilningur nefndarinnar er að gagnrýninni sé í raun beint að verkaskiptingu sem kemur fram í frumvarpinu og frumvarpi til laga um dýravelferð. Þá setja samtökin þá skoðun fram að frumvarpið feli í sér að nýjum skrifstofustörfum verði komið á fót hjá Matvælastofnun við úrvinnslu hagtalna enda sé gert ráð fyrir því að leggja árlega vorsköðun búfjárefirtirlitsmanna niður. Í því ljósi gagnrýnir sambandið að með frumvarpinu sé sveitarfélögum gert að kosta hin nýju störf á sama tíma og auknar skyldur eru lagðar á sveitarfélögin í formi hjálparskyldu og vörslu- og handsömunarskyldu.

Skilningur nefndarinnar er að sveitarfélögin hafi talið að verkefni á sviði búfjárefirtirlits og forðagæslu ættu frekar heima í höndum ríkisvaldsins vegna eðlis þeirra verkefna og þess hve flókin og kostnaðarsöm mál geta komið upp á téðum sviðum.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur fram að það hafi varað eindregið við þeirri verkaskiptingu sem fram kemur í frumvarpinu þar sem hún sé óljós og vinni gegn því markmiði að skýra stjórnarsýsluna í málaflokki búfjárhalds og dýraeftirlits. Upplýsir sambandið að það hafi lagt til að öll ábyrgð á viðbrögðum verði á einni hendi, þ.e. hjá Matvælastofnun, en henni verði með lögum heimilað að semja við sveitarfélögin eða aðra aðila um einstaka framkvæmdaþætti gegn greiðslu.

Skilningur nefndarinnar er að sú hugmynd hafi notið vinsælda að sveitarfélögum beri að sinna verkefnum þar sem ákvarðanatataka geti hvað best tekið mið af staðbundnum aðstæðum. Hefur þannig verið talið að yfirsýn sveitarfélaganna yfir málefni íbúa auki möguleika á því að komast að rétttri og hallkvæmri niðurstöðu í hverju tilviki.

Nefndin telur verulegar líkur á því að sameining eftirlits með búfjárhaldi, á sviði dýravelferðar, búfjárvarslna og merkingar, og hagtöluöflunar hljóti til lengri tíma litið að hafa fagleg og fjárhagsleg samlegðaráhrif í för með sér. Fær nefndin ekki betur séð en að þær skyldur sem lagt er til að hvíli á herðum sveitarfélaga séu þess eðlis að þeim verði hvað best sinnt í ljósi þekkingar á staðbundnum aðstæðum. Mat nefndarinnar er að sveitarfélög séu best í stakk búin til að takast á við þær. Álit nefndarinnar er að greina megi gagnrýni Sambands íslenskra sveitarfélaga í tvennt. Annars vegar gagnrýni sem eigi rót sína að rekja til þess að ekki hefur náðst samkomulag milli sveitarfélaganna og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins fyrir sveitarfélög. Hins vegar gagnrýnir sem byggist á áhyggjum af því að verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga hafi ekki verið skýrð nægilega.

Að mati nefndarinnar er gagnrýnin skiljanleg. Betra hefði verið að fella allar skyldur á einn aðila, Matvælastofnun. Með því móti hefði verkaskipting orðið skýr og deilur um fjárhagsleg áhrif væntanlega auðleysanlegri. Allt að einu hefur nefndin ekki áttað sig á hvernig málefnum búfjárhalds væri betur fyrir komið undir slíkum kringumstæðum. Auðsætt er að hvorki Matvælastofnun né ríkissjóður eru í færum til að setja á fót útibú stofnunarinnar í öllum sveitarfélögum. Þá hefur nefndin ekki áttað sig á hvaða áhrif slík breyting hefði á sjálf-

stæði sveitarfélaga, t.d. í ljósi heimildar til að takmarka búfjárhald skv. 4. gr. frumvarpsins. Þá velti nefndin fyrir sér hversu virk ákvæði frumvarpsins gætu orðið til samanburðar við ákvæði gildandi búfjárhaldslaga í ljósi þess að möguleikar íbúa sveitarfélaganna til að hafa áhrif á viðbrögð og vinnubrögð framkvæmdaraðila yrðu skertir.

Hinn 23. janúar sl. sendi Samband íslenskra sveitarfélaga nefndinni minnisblað þar sem fjallað er um kostnað sveitarfélaga af umsýslu við búfé og önnur dýr. Af lestri minnisblaðsins má sjá að talsverðu munar á milli hugmynda sambandsins og ráðuneytisins þegar kemur að kostnaðaráhrifum frumvarpsins. Álit nefndarinnar er að erfitt sé fram hjá slíku að horfa. Fram hefur komið að sambandið sendi nefndinni tillögur að breytingum á frumvarpinu. Að mati nefndarinnar eru þær allrar athygli verðar.

Eins og áður hefur komið fram er rík áhersla lögð á að afgreiðslu frumvarpsins verði lokið á líðandi löggjafarþingi. Nefndin hefur hvorki tök á að jafna þann ágreining sem fjallað hefur verið um hér að framan né til að gera svo róttækar breytingar á frumvarpinu sem sambandið hefur lagt til. Í því skyni að veita aðilum aukin tækifæri til þess að jafna ágreining sinn og grandskoða frumvarpið leggur nefndin til að gildistöku frumvarpsins verði frestað til 1. janúar 2014. Hvetur nefndin sveitarfélögin og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið til þess að nota vel tímann þangað til.

### **Búfé og gildissvið frumvarpsins.**

Af gildissviðsafmörkun frumvarpsins má sjá að því er ætlað að ná til afmarkaðra atriða sem snerta búfé. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. teljast alifuglar, geitfé, hross, kanínur, loðdýr, nautgripir, sauðfé og svín til búfjár samkvæmt frumvarpinu en þar að auki er Matvælastofnun falið að skera úr ágreiningi um hvort dýr teljast til búfjár.

Í umsögnum Félags heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa og Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur er bent á að kanínur og hænur séu oftlega tilgreind sem gæludýr í samþykktum sveitarfélaga. Þá er það mat sett fram að nauðsynlegt sé að tilgreina nánar að undir frumvarpið falli dýr sem eingöngu eru alin vegna afurða eða til stofnræktunar.

Af lestri orðabókar má ráða að hugtakið búfé hefur sterk tengsl við dýrahald sem hluta af rekstri búskapar. Í skýringum frumvarpsgreinarinnar er vísað til gildandi búfjárlaga. Af lestri undirbúningsgagna þeirra virðist helsti greinarmunur hafa verið gerður á búfé sem nýtir beit og búfé sem elur mestan sinn aldur á húsi. Hugtakið búfé kemur fyrir á nokkrum stöðum í almennum lögum, m.a. í lögum um innflutning dýra, lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, lögum um búfjártryggingar, lögum um skógrækt, lögum um landgræðslu og lögum um afréttamálefni, fjallskil o.fl. Í orðabók má einnig finna talsverðan fjölda dæma þar sem hugtakið búfé kemur fyrir. Hugtakið gæludýr kemur einnig fyrir á nokkrum stöðum í almennum lögum, m.a. í lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim þar sem öll dýr sem haldin eru til afþreyingar teljast til gæludýra.

Að mati nefndarinnar hefur hugtakið *búfé* fastan sess í íslensku máli. Fullyrða má að það hafi einnig sinn sess í almennum lögum. Sama má segja um hugtakið *gæludýr*. Þó segja megi að í flestum tilvikum séu þau afmörkuð á haganlegan hátt er augljóst að vafatilvik geta komið upp einkum þegar litið er til eðlis dýrahalds í takmarkatilvikum. Í 2. mgr. 2. gr. kemur fram tæmandi talning á þeim dýrategundum sem talist geta til búfjár samkvæmt frumvarpinu og ætti hún að veita skýra leiðbeiningu. Þar sem búfjárhugtakið er ekki fastmótað í eðli sínu er Matvælastofnun falið úrskurðarvald um hvort dýr teljist til búfénaðar eður ei. Að mati nefndarinnar er fyrirkomulagið haganlegt og í samræmi við þá lagaframkvæmd sem tíðkast hefur.

### Takmörkun búfjárhalds.

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimildir sveitarstjórna til að setja samþykkt um búfjárhald. Í slíkri samþykkt má ákveða að tiltekið búfjárhald sé með öllu bannað í viðkomandi sveitarfélagi eða takmarkað á tilteknum svæðum innan þess. Þá er sérstaklega kveðið á um að búfjáreiganda sem verður fyrir atvinnutjóni vegna banns eða takmarkana á búfjárhaldi, þannig að bótum varði, skuli greiða bætur úr sveitarsjóði.

Í umsögn Skógræktar ríkisins er lagt til að ákvæði um bætur vegna atvinnutjóns búfjáreiganda verði felld brott úr frumvarpinu. Sú tillaga byggist á þeim rökum að ákvæðið komi í veg fyrir að sveitarstjórnir geti sett búfjárhaldi skorður og það ógildi í raun heimildir sveitarstjórna t.d. til að banna lausagöngu sauðfjár.

Í skýringum við frumvarpsgreininna er vísað til sambærilegrar reglu eldri laga. Sú regla kemur fram í 5. gr. laga um búfjárhald o.fl. nr. 103/2002. Í undirbúningsgögnum þeirra kemur eftirfarandi fram: „Gæta verður sérstaklega að skilyrðum sem takmarka atvinnufrelsi og eignarrétt manna, sbr. stjórnskipunarlög, nr. 33/1944, og lög um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994.“

Að mati nefndarinnar felur ákvæðið í sér áréttingu á tilteknu réttarástandi sem leiða má af ákvæðum 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Væri ekki kveðið í frumvarpinu á um rétt til bóta vegna atvinnutjóns, af völdum ákvörðunar sveitarfélags um að takmarka búfjárhald má leiða sterkar líkur að því að slík regla gildi engu síður. Segja má að reglan hafi því mikilvægt leiðbeiningargildi. Eitt af hugtaksatriðum hugmyndarinnar um réttarríki er að lög skuli vera aðgengileg, m.a. þannig að í þeim felist nægileg leiðbeining um hvernig mönnum beri að haga gerðum sínum. Í ljós þessa telur nefndin tilvist bótareglunnar eðlilega.

### Varsla búfjár.

Í 5. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild sveitarstjórna til að ákveða að umráðamönnum búfjár sé skylt að hafa það í vörslu allt árið eða tiltekinn hluta ársins.

Í umsögnum komu fram töluverðar athugasemdir við greininna. Í þeim flestum er gagnrýnt að með ákvæðinu sé ekki gengið nægilega langt, festa þurfi í lög þá meginreglu að eigendum búfjár sé skylt að hafa það í vörslu sinni öllum stundum. Segja má að gagnrýnin byggist í grunninn á því sjónarmiði að eðlilegt sé að eigendur búfjár beri ábyrgð á eigin búskap/atvinnustarfsemi og þeim beri að halda henni utan landa í annarra eigu, hafa búfé sitt á eigin landi og helst innan girðinga. Að auki kemur sú krafa oftlega fram í umsögnum að til stuðnings slíkri vörsluskyldu þurfi að kveða sérstaklega á um bótaskyldu búfjáreigenda gagnvart tjóni sem búfé kann annars vegar að valda fyrir heimildarlausu beit á landi í eigu annarra og hins vegar fyrir hlutdeild í umferðaróhöppum á þjóðvegum.

Þessu tengt hefur komið fram gagnrýni á að hvergi í frumvarpinu sé tekið á ábyrgð sveitarfélaga sem heimila lausagöngu búfjár gagnvart tjóni sem verður í þeim sveitarfélögum sem banna hana. Hefur m.a. verið lagt til að hinum fyrrnefndu sveitarfélögum verði gert skylt að girða sig frá hinum síðarnefndu. Á fundum nefndarinnar var m.a. vísað til reglna sem gilda um vörslur á búfé í öðrum löndum og vísað til tímaritsgreina þar sem um slíkar reglur er fjallað.

Að mati nefndarinnar endurspeglar athugasemdirnar það samstuð sem óhjákvæmilega verður vegna hagsmuna búfjáreigenda af því að nýta þá beitarmöguleika sem eru til staðar og hagsmuna annarra af því að vernda eignir sínar og heilsu. Álit nefndarinnar er að þegar teknar eru ákvarðanir um fyrirkomulag búfjávörslu verði ekki hjá því komist að líta til forsögunnar, m.a. þeirrar staðreyndar að búfjáreigendur hafa notið tiltekinna beitarréttinda síðustu aldir. Má sem dæmi benda á að í svokölluðum þjóðlendumálum hefur réttur jarðeigenda

til svokallaðra afréttarnota verið viðurkenndur. Þannig má halda því fram að vörsluskylda búfjár kunní í raun, í mörgum tilvikum, að koma í veg fyrir að landeigendur fái notið afrétta sinna.

Hefðbundin eignarumráð hafa verið talin fela í sér nokkra þætti. Meðal þeirra þátta eru m.a. einkaréttur til afnota á eign og rétturinn til að hamla afnotum annarra á henni. Í hefðbundnu ástandi stangast þessir þættir ekki á. Skilningur nefndarinnar er sá að ákvæði um vörsluskyldu búfjár mundi vernda enn frekar einkarétt til afnota á landareignum og vinna gegn afnotum annarra. Á sama tíma gæti slíkt ákvæði þó takmarkað möguleika búfjäreigenda til að njóta sinna réttinda.

Að mati nefndarinnar er umræðan um vörsluskyldu búfjár þörf og til marks um breytta tíma og breyttar áherslur í þjóðfélaginu. Þó svo að margar góðar hugmyndir og ábendingar hafi komið fram í umsögnum og á fundum nefndarinnar telur nefndin ekki mögulegt að ljúka henni og útfæra á þeim grundvelli vörsluskylduákvæðis sem teldist fullnægjandi. Af þeim sökum leggur nefndin ekki til breytingar á ríkjandi réttarástandi en skorar á almenning og stjórnvöld að halda umræðunni áfram og gera þannig mögulegt að þokast nær fullnægjandi framtíðarlausn.

Á fundum nefndarinnar og í umsögn Æðarræktarfélags Íslands um 283. mál, velferð dýra (heilðarlög), kemur fram að félagið telur eðlilegt að herða á kröfum til loðdýrabúa svo að betur verði tryggt að dýr sleppi ekki þaðan.

Að mati nefndarinnar er verulega mikilvægt að loðdýrabændur gæti að sér og tryggi ávallt að loðdýr séu í tryggum vörslum. Slíkt á sérstaklega við í tilviki minkaeldis. Í ljósi framangreinds leggur nefndin til að nýtt ákvæði bætist við frumvarpið, er verði 7. gr., þar sem skýrt verði kveðið á um að loðdýrum skuli ávallt haldið í tryggri vörslu. Þá er lagt til að ráðherra verði heimilað að kveða nánar á um vörslukröfu loðdýra með reglugerð. Í framhaldinu eru talin upp atriði er snerta vörsluskylduna sem sótt eru til ákvæða reglugerðar um aðbúnað og meðferð minka og refa, nr. 165/2007.

### **Friðuð svæði.**

Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins er lagt til að umráðamanni lands verði heimilað að ákveða að tiltekið og afmarkað landsvæði sé friðað svæði og þá sé umgangur og beit búfjár bönnuð á svæðinu. Meðal þeirra skilyrða sem svæðið verður að uppfylla svo það fái friðað samkvæmt ákvæðinu er að vörslulínur um svæðið séu fullnægjandi. Í 8. gr. er svo fjallað um hvernig bregðast skuli við ef búfé kemst inn á hið friðaða svæði. Þar segir að umráðamaður hins friðaða lands skuli ábyrgjast handsömun þess, koma því í örugga vörslu, kanna hver réttur eigandi búfjárins er og tilkynna honum þegar í stað hvar það er niðurkomið. Sæki umráðamaður búfjárins það ekki innan tveggja sólarhringa frá tilkynningu er umráðamanni hins friðaða lands heimilt að afhenda búféð viðkomandi sveitarstjórn. Þá er sérstaklega tekið fram að umráðamaður lands beri ábyrgð á því að búfé hafi nægilegt fóður og vatn á meðan það er í vörslu hans.

Töluverðar athugasemdir voru settar fram í umsögnum og á fundum nefndarinnar við að með ákvæðinu væri gert ráð fyrir því að leggja umtalsverðar skyldur á umráðamann hins friðaða lands á meðan umráðamanni búfjár væri aðeins gert að sækja búféð, jafnvel þegar honum hentaði. Þannig var m.a. gagnrýnt að umráðamaður hins friðaða lands yrði látinn bera kostnað af búfjársmölun og eldi þess allt þar til umráðamanni búfjárins hugnaðist að sækja það til hans. Þá var einnig gagnrýnt að sú kvöð að framvísa skuli árlega staðfestingu búnadarsambands á því að vörslulína sé fullnægjandi verði of íþyngjandi fyrir þá sem hyggjast friða land.

Að mati nefndarinnar virðast gagnrýnendurnir benda á að ójöfn dreifing ábyrgðar á búfé sem sækir inn á friðuð svæði geti skapað óheppilega hvata. Annars vegar muni landeigendur ekki leggja í að ráðast í kostnaðarsamar aðgerðir til að viðhalda friðun auk þess sem þeir muni vilja sleppa við þá kvöð sem fylgir ágangi búfjár inn á friðuð svæði. Hins vegar muni umráðamenn búfjár hafa hag af því að draga lappirnar við að ná umráðum búfjár sem fer inn á friðuð svæði.

Í ljósi þeirrar meginreglu að lausaganga búfjár sé heimil nema hún verði bönnuð samkvæmt ákvörðun sveitarfélags telur nefndin það standa eigendum friðaðra svæða nær að halda búfé af landi sínu. Nefndin telur þó ekki þar með sagt að svo verði alltaf enda virðist tíðarandinn vera að breytast. Þá bendir nefndin á að í tillögum hennar um breytingar á 13. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt verði að ákæra og refska þeim sem stuðla að því að búfé gangi um og sé á beit gegn banni við umgangi og beit búfjár á friðuðum svæðum.

### **Haustskýrsla umráðamanna búfjár.**

Í 1.–3. mgr. 9. gr. frumvarpsins er lagt til að umráðamönnum búfjár verði gert að skila Matvælastofnun svokallaðri haustskýrslu. Gert er ráð fyrir að upplýsingaöflunin sem felst í haustskýrslunni geti farið fram með rafrænum hætti með skráningu í gagnagrunninn Bústofn. Í skýrslunni skulu koma fram upplýsingar um fjölda ásetts búfjár af hverri tegund, um búfé í hagagöngu og á hvaða jörð eða landspildu það er, um gróffóðurforða af hefðbundnum nytjatúnum og leigutúnum og fyrningar auk upplýsinga um aðra fóðuröflun.

Nefndinni bærust tæknilegar athugasemdir við frumvarpsgreinina.

#### *Innihald haustskýrslna.*

Í umsögn Matvælastofnunar er lagt til að landstærðir nytjalands skuli færðar í hana, þ.e. að umráðamönnum búfjár verði einnig skylt að færa í skýrsluna upplýsingar um landstærðir á jörðum sínum og landspildum. Hér er um að ræða upplýsingar sem Hagstofan safnar frá aðilum sem stunda búfjárhald og tekur saman í hagtölum sínum. Í umsögn Hagstofu Íslands og Svínaræktarfélags Íslands er efnislega tekið undir með Matvælastofnun. Þá er í umsögn Hagstofunnar lagt til að skylt verði að veita upplýsingar um *gróffóðuruppskeru* í stað *gróffóðurforða*. Í síðasttöldu umsögninni koma eftirfarandi röksemdir fram:

„Með breytingunni er ætlast til að upplýsingarnar nái ekki eingöngu yfir fóðurforða hvers býlis, heldur einnig þá uppskeru sem seld er frá býlinu. Að frumkvæði Hagstofu Íslands og Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins var sú breyting gerð á haustskýrslum Matvælastofnunar árið 2012 að bændur eru beðnir um að skrá stærð beitarlands sem þeir nýta fyrir búfé sitt. Kveða þarf á um í lögunum að heimilt sé að krefjast þessara upplýsinga.“

Þá er í umsögn Matvælastofnunar lagt til að skilgreiningu 5. tölul. 3. gr. verði breytt þannig að hagtölur verði einnig láttnar ná til upplýsinga um landstærðir.

Segja má að framangreindar athugasemdir kallist á. Til stuðnings tillögunni hefur verið vísað til þess að Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis hafi að eigin frumkvæði gert þá breytingu á haustskýrslum Matvælastofnunar árið 2012 að bændur séu nú beðnir um að skrá stærð beitarlands sem þeir nýta fyrir búfé sitt.

Nefndin felst á framangreind rök og gerir tillögu til breytingar á 3. og 9. gr. frumvarpsins. Þannig muni skilgreining hagtalna í 5. tölul. 3. gr. frumvarpsins ná til landstærða nytjalands og 2. mgr. 9. gr. verði látinn endurspeglar þá breytingu. Að auki verði gerð tæknileg orðalagsbreyting, kveðið verði á um skyldu til að veita upplýsingar um gróffóðuruppskeru af túnum í stað gróffóðurbirgða.

### *Aðgangur að haustskýrslum.*

Í 6. mgr. 9. gr. frumvarpsins er lagt til að Matvælastofnun og Hagstofu Íslands verði heimilað að nota upplýsingar úr haustskýrslum skv. 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar en öðrum opinberum aðilum verði heimilað að nota slíkar upplýsingar að fengnu leyfi Matvælastofnunar.

Í umsögn Bændasamtaka Íslands er farið fram á að samtökunum verði tryggð heimild til að nota upplýsingar úr haustskýrslunum. Til stuðnings ósk sinni vísa samtökin til víðtæks leiðbeiningarhlutverks við landbúnað og mikilvægis upplýsinganna við rækt þess hlutverks. Á fundi nefndarinnar var sérstaklega tekið fram að samtökin hafi ekki áhuga á að safna persónugreinanlegum upplýsingum heldur aðeins almennum upplýsingum um forða og fjölda búfjár innan afmarkaðra landsvæða. Þá var bent á að fyrirkomulag leiðbeiningarþjónustu samtakanna hafi nýverið verið tekin til endurskoðunar og henni komið fyrir í sjálfstæðri einingu.

Nefndin felst á að rétt sé að veita leiðbeiningarþjónustu sem starfrækt er fyrir tilstuðlan Bændasamtaka Íslands aðgang að upplýsingum úr haustskýrslum gegn samþykki Matvælastofnunar. Samhliða bendir nefndin á að í lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga koma fram ítarlegar reglur um meðferð persónuupplýsinga. Gerir nefndin ráð fyrir að Matvælastofnun tryggi að ekki verði farið í bága við þær reglur sem þar koma fram. Þannig ber stofnuninni t.d. að taka tillit til þess við afhendingu upplýsinga hvort og hvers konar þagnarskylda hvílir á starfsmönnum leiðbeiningarmiðstöðvarinnar. Nefndin áréttar að hið sama mun eiga við um leiðbeiningarþjónustuna. Nefndin leggur til breytingu á 11. gr. frumvarpsins, þannig að leiðbeiningarmiðstöð skv. 4. tölul. 1. gr. búnaðarlaga, nr. 70/1998, með síðari breytingum, verði heimill aðgangur að upplýsingum gegn samþykki Matvælastofnunar eins og opinberum aðilum.

### **Eftirlit Matvælastofnunar.**

Í 4. og 5. mgr. 9. gr. frumvarpsins er lagt til að Matvælastofnun verði gert skylt að fara og skoða hjá umráðamönnum búfjár sem ekki skila inn fullnægjandi gögnum auk þess sem stofnuninni er heimilað að fara árlega í skoðun til allra umráðamanna búfjár til að sannreyna upplýsingagjöf skv. 2. mgr.

Í umsögn Bændasamtaka Íslands er lögð áhersla á að upplýst verði með hvaða hætti eftirlitið verði og hvaða áhrif áhættuflokkun hafi á umfang og tíðni skoðana frá því sem nú er. Athugasemdina setja samtökin fram í ljósi þess að þau telja varhugavert að leggja af reglubundna árlega skoðun með hliðsjón af tillögum um fyrirkomulag eftirlits, sbr. 12. gr. frumvarps til laga um velferð dýra (þskj. 316 í 283. máli).

Að mati nefndarinnar hefur umfjöllun um fyrirkomulag og skyldur Matvælastofnunar vegna eftirlits skv. 9. gr. frumvarpsins sterk tengsl við umræður um eftirlit stofnunarinnar skv. 12. gr. frumvarps til laga um velferð dýra. Vísar nefndin til umfjöllunar um slíkt í nefndaráli um það frumvarp (sjá þskj. 1216 í 283. máli).

### **Upplýsingaöflun og aðgangur að gripahúsum/beitilöndum.**

Í umsögn Bændasamtaka Íslands er bent á að samtökunum sé ekki kunnugt um dæmi þess að það úrræði 15. gr. laga nr. 103/2002, um búfjárhald o.fl., hafi ekki reynst fullnægjandi. Í því ljósi draga þau í efa að þörf sé á nýjum þvingunarúrræðum í 11. gr. frumvarpsins. Á móti má nefna að þau sjónarmið komu fram á fundi nefndarinnar að e.t.v. hafi úrræði stjórnvalda ekki verið nægilega öflug undanfarin ár og því hafi reynst erfitt að sinna nauðsynlegu eftirliti.

Í umsögn embættis sýslumannsins í Borgarnesi eru gerðar athugasemdir við að hvergi sé skilgreint hvað felast eigi í *aðstoð lögreglustjóra* skv. 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Kemur þar fram að nauðsynlegt sé að skilgreina hvert hlutverk lögreglunnar eigi að vera þegar Matvælastofnun óski eftir aðstoð. Að auki er bent á að efni lokamálsliðar 1. mgr. 11. gr. valdi réttarfarslegum vafa þar sem ekki sé ljóst hver eigi að annast framsetningu beiðnar um dómsúrskurð, Matvælastofnun eða lögreglan, auk þess sem óljóst sé hvernig fara eigi með slíka beiðni samkvæmt réttarfarslögum. Þannig hafi framkvæmdin verið að fara með slíkar beiðnir samkvæmt lögum um meðferð sakamála en Matvælastofnun geti ekki talist sóknaraðili í skilningi þeirra. Aftur á móti sé vegið að sjálfstæði lögreglunnar með því að ætla henni að bregðast við fyrirskipunum annarra en handhafa ákærvalds.

Skilningur nefndarinnar er að ákvarðanir um húsleit verði ávallt að byggjast á málefnalegum forsendum að meðalhófi gættu.<sup>1</sup> Friðhelgi einkalífs og heimilis nýtur verndar 71. gr. stjórnarskrár. Úr lagaframkvæmd má lesa að því alvarlegri sem möguleg lögbrot teljast því betri tók hefur Alþingi á að heimila húsleit aðeins á grundvelli lagaheimildar. Þannig virðast ríkar kröfur hafa verið gerðar til þess að meðalhófs sé gætt við lögleiðingu þvingunarúrræða. Í ljósi þess að tilgangur heimildar 11. gr. frumvarpsins er að tryggja að nauðsynleg upplýsingaöflun vegna öflunar hagtalna tók nefndin til sérstakrar skoðunar hvort það væri viðeigandi að lagt er til í frumvarpsgreininni að heimila Matvælastofnun að framkvæma húsleit samkvæmt dómsúrskurði.

Að mati nefndarinnar er gagnrýni sýslumannsins í Borgarnesi réttmæt. Undir hana tekur ríkissaksóknari. Í skýringum frumvarpsins er enga leiðbeiningu að finna um hver *aðstoð lögreglu* á að vera. Þó má benda á að sterkar vísbendingar er að finna í ákvæðum lögreglulaga.

Álit nefndarinnar er að þau úrræði sem lögð eru til í frumvarpinu hæfi ekki nægilega markmiðinu um að tryggja framgang upplýsingaöflunar Matvælastofnunar. Helst til langt virðist gengið með því að ætla stofnuninni heimildir sambærilegum þeim sem tíðkast hafa við rannsókn sakamála. Í ljósi þessa leggur nefndin til breytingar á 11. og 13. gr. frumvarpsins. Þannig leggur nefndin til að skýrt verði tekið fram í 11. gr. frumvarpsins að Matvælastofnun sé heimill aðgangur að gripahúsum og/eða beitolöndum í þágu upplýsingaöflunar og ef umráðamaður búfjár meinar henni um aðganginn þá skuli það tilkynnt til lögreglu. Tillaga nefndarinnar um breytingu á 13. gr. frumvarpsins, sem nánar verður gert grein fyrir síðar felur í sér sérstaklega verður tekið fram að heimilt sé að ákæra og refsá umráðamanni fyrir að vanrækja upplýsingaskráningarskyldu og skilaskyldu haustskýrslu skv. 11. gr. og að meina Matvælastofnun um aðgang skv. 13. gr. Er tillaga þessi í samræmi við áherslur sem fram komu fram í umsögn ríkissaksóknara. Að auki bendir nefndin á að Matvælastofnun verður heimilt að fella niður opinberar greiðslur í landbúnaði skv. 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins, með breyttum formerkjum þó.

### **Heimild Matvælastofnunar til að fella niður opinberar greiðslur í landbúnaði.**

Í 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins er lagt til að Matvælastofnun verði heimilað að fella niður opinberar greiðslur í landbúnaði í þeim tilvikum þegar stofnuninni er meinaður aðgangur til talningar búfjár og fjöldi gripa liggur til grundvallar ákvörðun greiðslna.

Í umsögn Bændasamtaka Íslands benda samtökin á að þeim sé ekki kunnugt um dæmi þess að það úrræði sem nú má finna í 15. gr. laga nr. 103/2002, um búfjárhald o.fl., hafi ekki reynst fullnægjandi. Bændasamtökin vilja því draga í efa að þörf sé á því að lögfesta þving-

<sup>1</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bls. 294–300.



unarúrræði af þessu tagi. Á fundi nefndarinnar var bent á að einhverjir bændur nytu ekki beingreiðslna og því yrði úrræðið máttlaust gagnvart þeim.

Efni 15. gr. gildandi laga um búfjárhald o.fl. er að mestu leyti hið sama og efni 11. gr. frumvarpsins að öðru leyti en því að sveitarstjórn er ekki lengur ætlað að hafa aðkomu að upplýsingaöfluninni eða þeim úrræðum sem beita þarf til þess að hún geti átt sér stað. Skilningur nefndarinnar er sá að í svokölluðum búvörusamningum séu beingreiðslur til bænda að grunni til tengdar við fjölda búfjár. Virðist í öllum tilvikum gert ráð fyrir því að slíkar greiðslur falli niður séu gripir ekki haldnir eða að öðru leyti ekki staðið við framleiðslu. Eitt úrræða aðila að samningssambandi, til þess að tryggja réttar efndir, er að halda eigin greiðslu, afhenda ekki þá greiðslu sem samningur kveður á um að greiða beri nema því aðeins að tryggt sé að gagngjaldið verði greitt. Á fundum nefndarinnar hafa ekki komið fram beinar upplýsingar um stórfelldar vanefndir búfjäreigenda í samningum sem varða gripi sem grundvöll greiðslna. Engu síður er það mat nefndarinnar að eðlilegt sé að úrræði til að staðreyna efndir verði að vera til staðar. Þá er líklegt að lögfesting sé í betra samræmi við þær kröfur sem lögmætisregla stjórnisýsluréttar gerir.

Þó er það álit nefndarinnar að úrræðið mætti vera skýrara. Í raun kemur ekki beinum orðum fram að þeim sem greiða ber opinber framlög sé skylt að heimila stjórnvöldum að ganga úr skugga um fjölda gripa heldur felst skyldan í raun og veru í yfirvofandi hótun um hald á greiðslum. Í þessu ljósi leggur nefndin til þá breytingu á 2. mgr. 11. gr. að þar verði kveðið á um að umráðamönnum búfjár, sem njóta opinberra greiðslna í landbúnaði þar sem fjöldi gripa er grundvöllur greiðslu, sé skylt að veita Matvælastofnun atbeina við að staðreyna fjölda gripa með talningu, m.a. með því að heimila starfsmönnum stofnunarinnar aðgang að gripahúsum og/eða beitolöndum. Er sérstaklega tekið fram að sinni umráðamaður skyldunni ekki sé Matvælastofnun heimilt að fella niður þær opinberu greiðslur sem grundvallast á talningunni þar til atteininn hefur verið veittur. Mat nefndarinnar er að þessi útgáfa úrræðisins sé skýrari og markvissari en sú útgáfa sem fram kemur í frumvarpinu auk þess sem nefndin telur með henni tryggt að ekki sé of langt gengið.

### **Kröfur um almennt bann við lausagöngu búfjár.**

Talsvert var gagnrýnt í umsögnum og í máli gesta á fundum nefndarinnar að í frumvarpinu væri ekki að finna ákvæði um almennt bann við lausagöngu búfjár. Helstu röksemdirnar sem fram komu fyrir slíku banni voru að það mundi stuðla að bættu starfsumhverfi skógræktar, landgræðslu og annarrar landnýtingar, draga úr hættu á slysum og auka öryggi vegfarenda á þjóðvegum landsins. Samandregið má segja að kröfur um lausagöngubann byggist annars vegar á sjónarmiðum um að koma verði í veg fyrir bóttalaus eyðileggingu gróðurs og annarra jarðrænna eigna og hins vegar sjónarmiði um aukið umferðaröryggi.

Gagnrýnendur vildu ganga mislangt í að framfylgja lausagöngubanni. Þannig töldu sumir eðlilegt að í lögum kæmu fram undanþágur frá banninu gegn ákveðnum skilyrðum, t.d. þannig að sveitarfélögum yrði gert fært að ákveða frávik eða nánari útfærslu á grundvelli lýðræðislegs vilja íbúa. Því tengt kom fram sú krafa að skylda þurfi sveitarfélög sem heimila lausagöngu til að girða sig af og bera ábyrgð á dýrum sem flækjast inn fyrir mörk sveitarfélaga sem ekki heimila lausagöngu. Aðrir töldu nauðsynlegt að bannið yrði algert og með lögum yrði að fella skyldu á búfjäreigendur til þess að bæta allan skaða sem búfé ylli með beinum hætti á eignum annarra og jafnvel með óbeinum hætti á lífi og líkama manna vegna umferðaróhappa. Að auki kom fram krafa um að eigendur búfjár yrðu skikkaðir til að kaupa váttryggingu vegna skaða af völdum búfjár.

Mjög áhugaverð sjónarmið komu fram fyrir nefndinni. Að mati nefndarinnar er augljóst að tíðarandinn er að breytast, í augum borgaranna kann svigrúm til landbúnaðar af landi að vera að minnka, m.a. vegna aukinnar vitundar um náttúruvernd og umferðaröryggi. Til stuðnings sjónarmiðunum var vísað til áhugaverðra staðreynda, þar á meðal laga- og starfsumhverfis í öðrum löndum, tækni- og skipulagsbreytinga í landbúnaði, reynslu og kostnaði af notkun beitarhólfa, umferðarslysa þar sem búfé kemur við sögu og tíðni slíkra slysa þar sem erlendir ferðamenn eiga í hlut auk sérstakra og almennra sanngirnissjónarmiða.

Mat nefndarinnar er að þrátt fyrir þá vitundarvakningu og e.t.v. hugarfarsbreytingu sem hefur átt sér stað gagnvart beitarmöguleikum búfjáreigenda sé ekki unnt að gera svo róttæka breytingu að leggja almennt bann við lausagöngu búfjár. Beitarréttindi njóta oft á tíðum tiltekinnar verndar. Að auki hafa áhrif slíks banns ekki verið metin heildstætt og liggja því í raun og veru ekki fyrir. Ekkert virðist þó koma í veg fyrir að haldið verði áfram að skoða og ræða lausagöngu búfjár.

### Viðurlög.

Í 13. gr. frumvarpsins er að finna almennt viðurlagaákvæði þar sem lagt er til að brot gegn ákvæðum frumvarpsins eða reglugerðum og samþykktum sem settar verða samkvæmt því varði sektum.

Í umsögn ríkissaksóknara kemur fram að embættið telji ákvæði frumvarpsgreinarinnar almennt orðað þar sem þar sé ekki tilgreint nákvæmlega hvaða háttsemi er refsiverð og sú meginafmörkun sem ætlast sé til að gildi um skilgreiningu á refsiverðri háttsemi sem kann að vera kveðið nánar á um í stjórnvaldsfyrirmælum. Þá gagnrýnir embættið að sagnæmisskilyrði séu ekki skilgreind (ásetningur og gáleysi) og ekki sé kveðið á um hvort tilraun og hlutdeild að brotum skuli teljast refsiverð.

Nefndin telur athugasemdir ríkissaksóknara eiga fullan rétt á sér. Af þeim sökum leggur nefndin til róttæka breytingu á 13. gr. frumvarpsins. Í tillögunni felst að sérstaklega eru tilgreindar verknaðarlýsingar þeirra brota sem heimilt verður að refsa fyrir á grundvelli frumvarpsins. Þá leggur nefndin til þá breytingu að heimilt verði að refsa lögaðilum fyrir brot gegn ákvæðum frumvarpsins. Að lokum er lagt til að heimilt verði að refsa fyrir tilraun og hlutdeild í brotum.

Björn Valur Gíslason, Ólína Þorvarðardóttir og Þór Saari voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Í ljósi framangreindrar umfjöllunar leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 11. mars 2013.

Kristján L. Möller,  
form.

Jónína Rós Guðmundsdóttir. Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Einar K. Guðfinnsson,  
með fyrirvara.

Jón Gunnarsson,  
með fyrirvara.

Sigurður Ingi Jóhannsson,  
frsm., með fyrirvara.