

Svar

umhverfis- og auðlindaráðherra við fyrirspurn frá Bjarna Jónssyni um laxastofna o.fl.

1. Er hafin vinna við setningu reglugerðar um dreifingu framandi lífvera eins og skylt er skv. 63. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013?

Ný náttúruverndarlög, nr. 60/2013, tóku gildi 15. nóvember 2015 og er í XI. kafla laganna fjallað um innflutning og dreifingu lifandi, framandi lífvera. Skv. 1. mgr. 63. gr. laganna er meginreglan sú að óheimilt er að flytja inn og dreifa lifandi framandi lífverum nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Það gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, jarðræktar, landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð. Í 5. mgr. 63. gr. laganna segir að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrirmæli um innflutning og dreifingu framandi tegunda, þar á meðal um áhættumat og um þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort leyfi Umhverfisstofnunar skuli veitt, svo og um störf sérfræðinganefndar sem er stjórnvöldum til ráðgjafar um innflutning og ræktun framandi tegunda og dreifingu lifandi lífvera. Ráðherra er einnig heimilt að ákveða í reglugerð, að fengnum tillögum sérfræðinganefndarinnar, að banna innflutning og dreifingu tiltekinnar framandi tegunda eða að vissar framandi tegundir megi flytja inn án leyfis.

Í gildistíð eldri laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, var reglugerð nr. 583/2000 um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda sett. Í þeirri reglugerð er einnig kveðið nánar á um sérfræðinganefnd um innflutning og ræktun útlendra plöntutegunda, sem er samþærileg þeirri nefnd sem núgildandi lög kveða á um. Reglugerð nr. 583/2000 hefur hins vegar takmarkað gildissvið eins og nafn hennar gefur til kynna og tekur ekki á öllum lifandi, framandi lífverum. Í ljósi þess að 5. mgr. 63. gr. laga um náttúruvernd leggur þá skyldu á ráðherra að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um innflutning og dreifingu framandi tegunda er í undirbúningi af hálfu ráðuneytisins að hefja vinnu við gerð slíkrar reglugerðar. Ráðuneytið hefur óskað eftir því að Umhverfisstofnun geri tillögur að efni slíkrar reglugerðar til ráðuneytisins í samráði við sérfræðinganefnd sem er skipuð skv. 4. mgr. 63. gr. laga um náttúruvernd. Ráðuneytið stefnir að því að setja umrædda reglugerð eigi síðar en í haust, að loknu samráðs- og umsagnarferli.

Hafa ber í huga að samkvæmt 5. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögum um náttúruvernd ber umhverfis- og auðlindaráðherra að taka til endurskoðunar XI. kafla laganna um innflutning og dreifingu lifandi, framandi lífvera í ljósi þess að núgildandi ákvæði byggjast að nokkru leyti á grunni eldri laga. Þessi vinna við endurskoðun viðkomandi ákvæða hefur verið í gangi að undanfögnu í ráðuneytinu í samvinnu við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og viðkomandi stofnanir. Endurskoðunin snýr að sameiningu réttarheimilda um innflutning og dreifingu lífvera hjá Umhverfisstofnun og Matvælastofnun og miðar að því að einfalda stjórnarsýslu og tryggja samhæft áhættumat.

2. *Hver er ábyrgð ráðuneytisins á verndun laxfiska gegn erfðablöndun við framandi laxastofna sem notaðir eru til eldis í sjó hér við land?*

Náttúruvernd er á málefnasviði umhverfis- og auðlindaráðherra og þar með ákvæði laga nr. 60/2013, um náttúruvernd, sem fjalla m.a. um líffræðilega fjölbreytni og þ.m.t. erfðafræðilega fjölbreytni. Markmið þeirra laga er m.a. að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags, og tryggja eftir fönngum þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og verndun þess sem þar er sérstætt eða sögulegt. Í 2. gr. er hið almenna stefnumið laganna um vernd líffræðilegrar fjölbreytni útfært með sértækum verndarmarkmiðum fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir lífvera. Ákvæðið hefur m.a. þýðingu við ákvörðun um friðlýsingu eða friðun og þegar teknar eru aðrar ákvarðanir sem hafa áhrif á lífríki landsins, t.d. ákvarðanir um dreifingu framandi lífvera. Verndarmarkmið 2. gr. gildir ekki fyrir framandi tegundir.

Ákvæði II. kafla náttúruverndarlaga fjalla um tilteknar meginreglur sem hafa þýðingu í tengslum við fiskeldi þar sem hættu getur verið á erfðablöndun ef eldisfiskur sleppur úr kvíum. Í 6. gr. laganna er fjallað um almenna aðgæsluskyldu, þar á meðal að við framkvæmdir, starfsemi, rekstur og önnur umsvif sem áhrif hafa á náttúruna skuli gera allt sem með sanngirni má ætlast til svo að komið verði í veg fyrir náttúruspjöll. Í 7. gr. laganna er lögð sú skylda á stjórnvöld við töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúruna að taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.–11. gr. laganna. Umhverfisstofnun og Matvæla- stofnun ber því m.a. að taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í umræddum ákvæðum við afgreiðslur umsókna um starfsleyfi og rekstrarleyfi vegna fiskeldis. Meðal mikilvægra meginreglna laganna er 8. gr., en þar segir að ákvarðanir stjórnvalda sem varða náttúruna skulu, eins og kostur, er byggjast á vísindalegri þekkingu á verndarstöðu og stofnstærð tegunda, útbreiðslu og verndarstöðu vistgerða og vistkerfa og jarðfræði landsins. Þá skal og tekið mið af því hver áhrif ákvörðunarinnar verði á þessa þætti. Krafa um þekkingu skal vera í samræmi við eðli ákvörðunar og væntanleg áhrif hennar á náttúruna. Í 9. gr. er fjallað um varúðarregluna og segir þar að þegar tekin er ákvörðun á grundvelli laganna, án þess að fyrir liggja með nægilegri vissu hvaða áhrif hún hefur á náttúruna, skuli leitast við að koma í veg fyrir mögulegt og verulegt tjón á náttúruverðmætum. Ef hættu er á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skal skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að grípa til skilvirkra aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim. Í athugasemdum við 8. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 60/2013 kemur fram að greinin tengist sérstaklega því markmiði að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru og að greinin hafi nán tengsl við verndarmarkmið 2. og 3. gr. auk þess sem hún taki mið af skuldbindingum skv. 7. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni.

Í XI. kafla laga um náttúruvernd er fjallað um innflutning á lifandi framandi lífverum og kemur þar fram sú meginregla að innflutningur og dreifing á lifandi framandi lífverum sé bannaður nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Til að innflutningur á laxaseiðum geti flokkast þar undir þurfa þau að falla undir skilgreiningu laganna á framandi lífveru, en skilyrði er m.a. að lífveran hafi verið flutt út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði. Í sumum tilvikum getur einnig þurft að afla annars konar leyfis vegna innflutnings lifandi lífvera. Meginreglan er sú skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 54/1990, um innflutning dýra, að innflutningur á hvers konar dýrum og erfðaefni þeirra er óheimill. Þrátt fyrir þetta bann er skv. 2. mgr. 2. gr. heimill innflutningur á lifandi fiski, krabbadýrum, lindýrum frá eldisstöð, þ.m.t. hrognum og sviljum, og dýrum sem lifa upprunalega villt en eru ætluð til eldis í eldisstöð. Um skilyrði fyrir slíkum innflutningi er fjallað í reglugerðum. Lögin eru á málefnasviði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og getur hann skv. 3. mgr. 2. gr. laganna takmarkað

eða bannað innflutning ef verndar- og friðunaraðgerðir duga ekki til að koma í veg fyrir erfðablöndun slíkra laxfiska við staðbundna náttúrulega stofna sem ógnað geta líffræðilegri fjölbreytni og stefnt náttúrulegu stofnunum í hættu.

Fiskeldi er á málefnasviði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og samkvæmt lögum nr. 71/2008, um fiskeldi, og reglugerð þar af lútandi er það Matvælastofnun sem gefur út rekstrarleyfi fyrir fiskeldi. Aður en leyfi er veitt getur Matvælastofnun aflað umsagna um hvort náttúrulegar aðstæður eða fyrirhugaðar eldistegundir, eldisstofnar eða eldisaðferðir gefi tilefni til neikvæðra vistfræði- eða erfðafræðiráhrifa. Rekstrarleyfi Matvælastofnunar innihalda skilyrði um búnað í sjókvíaelði með tilliti til hættu á að missa eldisfisk úr fiskeldisstöð og er í 18. gr. laganna fjallað um skyldur rekstrarleyfishafa til að bæta veiðiréttarhafa tjón sem hann verður fyrir vegna missis eldisfisks úr fiskeldisstöð. Eins og áður segir ber Matvælastofnun og Umhverfisstofnun að taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.–11. gr. náttúruverndarlaga við útgáfu leyfa, þar á meðal varúðarreglunni. Starfsleyfi Umhverfisstofnunar vegna fiskeldis eru gefin út á grundvelli laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og reglugerðar nr. 785/1999 um starfsemi sem getur haft í för með sér mengun. Umrædd lög eru á málefnasviði umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Skilyrði í starfsleyfum Umhverfisstofnunar lúta að mengunarvörnum og lúta því ekki að vörnum gegn slysasleppingum laxfiska.

Auk framangreinds er rétt að benda á að á málefnasviði umhverfis- og auðlindaráðherra eru einnig lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Þauleldi á fiski telst til framkvæmda sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og ber að tilkynna þær til viðkomandi stjórnvalds sem tekur ákvörðun um matsskyldu þeirra. Við slíka ákvörðun er m.a. horft til hættu á slysasleppingum og hugsanleg áhrif á arfgerð villtra laxastofna vegna erfðablöndunar.

3. *Telur ráðherra að íslenskir laxastofnar eigi sjálfstæðan rétt til tilvistar og áframhaldandi þróunar á eigin forsendum í íslenskri náttúru?*

Já, ráðherra telur að íslenskir laxastofnar eigi rétt til tilvistar og áframhaldandi þróunar á eigin forsendum í íslenskri náttúru.

4. *Telur ráðherra að þess skuli krafist að matsáætlanir vegna fiskeldis séu gerðar af óháðum fagaðilum eða telur hann nægja að fiskeldisfyrirtækin sjái sjálfum gerð slíkra áætla- ana?*

Ráðherra telur að framkvæmdaraðilar sem háðir eru mati á umhverfisáhrifum skuli áfram sjá um gerð matsáætlana og greiði fyrir þann kostnað sem af því hlýst. Í lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, er kveðið á um í 8. gr. að sé fyrirhuguð framkvæmd háð mati á umhverfisáhrifum skuli framkvæmdaraðili gera tillögu að matsáætlun til Skipulagsstofnunar og kynna tillögu að henni umsagnaraðilum og almennungi og hafa samráð við Skipulagsstofnun. Skipulagsstofnun getur fallist á tillögu að matsáætlun með eða án athugasemda. Geri stofnunin athugasemdir skulu þær verða hluti af matsáætlun. Fallist Skipulagsstofnun ekki á tillögu að matsáætlun skal stofnunin rökstyðja ákvörðun sína, gera grein fyrir því sem hún telur ábótavant og leiðbeina framkvæmdaraðila um frekari vinnslu tillögu að matsáætlun.

Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/52/ESB um breytingu á tilskipun 2011/92/ESB um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið er kveðið á um að framkvæmdaraðili skuli tryggja að matsskýrsla sé útbúin af til þess hæfum sérfræðingum. Tilskipunin er hluti af samningnum um Evrópska

efnahagssvæðið og er gert ráð fyrir að leggja fram frumvarp á haustþingi 2017 til að innleiða framangreint ákvæði hennar.

5. *Áformar ráðherra að efla faglegan og fjárhagslegan styrk eftirlitsstofnana, sem undir ráðuneytið heyra, til að sinna rannsóknum, eftirliti og eftirfylgni á verksviði sínu?*

Á eftirlitsstofnunum sem heyra undir umhverfis- og auðlindaráðuneytið starfar fært starfsfólk. Umhverfisstofnun er sú stofnun ráðuneytisins sem fer með gerð starfsleyfis og ber ábyrgð á eftirliti með fiskeldi hvað varðar mengunarvarnir. Varðandi eftirlit með mengunarvörnum vegna fiskeldis mætti byrja á að skoða hvort það hafi verið rétt skref við breytingu á lögum um fiskeldi að Matvælastofnun framkvæmi eftirlit með mengunarvörnum fyrir hönd Umhverfisstofnunar. Eftirlit með fiskeldi er í skoðun sem og önnur mál er tengjast málefnum fiskeldis í starfshópi sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði um stefnumótun í fiskeldi 30. nóvember 2016. Í erindisbréfi starfshópsins kemur fram að stefnumótun sé sérstaklega brýn vegna hins hraða vaxtar greinarinnar. Þá kemur fram að við stefnumótun skuli horfa til eftirfarandi þátta:

- stjórnslu,
- rannsókna,
- almennra starfsskilyrða greinarinnar,
- umhverfismála,
- hættu á erfðablöndun við villta stofna,
- sjúkdóma og sníkjudýra,
- menntunarmála,
- gjaldtöku,
- markaðsmála,
- efnahagslegrar þýðingar fyrir þjóðarbúið.

Starfshópurinn á að skila tillögum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í sumar og hefur komið fram að eðlilegt sé að biðna með ákvarðanir þar til tillögur starfshópsins liggja fyrir. Ljóst er að ef hlutverk eftirlitsstofnana, sem heyra undir ráðuneytið, verður víðtækara þarf fjármagn til verksins að fylgja með.