

Alþingi
Erindi nr. P 132/1726
komudagur 21.4.2006

Landbúnaðarnefnd Alþingis
 Elísabet Rán Andrésdóttir
 nefndarritari
 Austurstræti 8-10
 150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 19. apríl 2006
 2006030035/42-1
 JGO/khs

Frumvarp til laga um lax- og silungsveiði, 607. mál - umsögn

Vísað er til bréfs Landbúnaðarnefndar Alþingis, dags. 28. mars sl. þar sem óskað er eftir álitni Náttúrufræðistofnunar Íslands á frumvarpi til laga um lax- og silungsveiði, 607 mál. Fram kemur í athugasemdum frumvarpsins að þessum lögum, ásamt fleirum, sé ætlað að koma í stað gildandi laga um lax- og silungsveiði, nr. 76/1970, með síðari breytingum. Stofnunin er samþykkt þessum breytingum

Náttúrufræðistofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

1. gr. *Markmið*

Náttúrufræðistofnun leggur til að markmiðslýsingin verði víðtækari í samræmi við efni frumvarpsins með því að setja orðið "veiðirétt" í stað orðanna "eignarhald veiðiréttar".

2. gr. *Gildissvið*

Náttúrufræðistofnun leggur til að í stað orðsins "ferskvatnsfiskistofnum", sem er fjórsamsett orð, komi "fiskistofnum í fersku vatni..."

3. gr. *Skilgreiningar*

Náttúrufræðistofnun telur mjög mikilvægt að hugtök sem notuð eru í lagatexta séu vel skilgreind og hafi skýra merkingu. Stofnunin sér hins vegar ekki nauðsyn þess að skilgreina í lagatexta góð og gild orð, sem finna má í íslenskum orðabókum og hafa vel þekkta skírskotun. Niðurstaðan verður oft einhver óskapnaður sem fáir skilja og getur valdið misskilningi við túlkun laga og framkvæmd þeirra. Þannig verður t.d. ekki séð að raunveruleg þörf sé á að skilgreina í lögum orðin "sjór" (= "Salt vatn utan árósa"), "vatn" (= "Ósalt vatn með föstu legi eða farvegi, straumvatn eða stöðuvatn") og "vatnsfall" (= "Rennandi vatn í afmörkuðum farvegi, þó að tíma- og staðbreytilegur sé, sem rennur undan þyngdaraflinu niður á við"). Það er gott að vatnið renni niður á við undan þyngdaraflinu, en ekki upp á við þótt farvegurinn sé tíma- og staðbreytilegur. Bætir þessi skilgreining einhverju við hefðbundna merkingu orðsins "vatnsfall"? Sama má segja um orðin "bakki" (= "Fast takmark á farvegi straumvatns eða legi stöðuvatns...") og "farvegur" (= "Vatnsleg sem vatnsfall rennur eftir..."). Náttúrufræðistofnun telur réttara að treysta á málvitund þjóðarinnar og íslenska orðabók en



illskiljanlegar skilgreiningar á orðum sem hafa mjög skýra merkingu í íslenskri tungu.

Einnig telur stofnunin óþarfa að skilgreina sérstaklega hugtök sem hafa viðurkennda merkingu í viðkomandi fræðigrein, svo sem hugtakið "vistkerfi" í náttúrufræðum, hvað þá að breyta skilgreiningunum og afbaka þær. Dæmi um slíka afbökun er að finna í skilgreiningu á hugtakinu "ferskvatnsvistkerfi" (= "Tiltekið svæði þar sem vatnadýr tengjast hvert öðru og umhverfi sínu á einn eða annan hátt"). Það er vandséð hverju þeir eru bættari með þessa skýringu sem með lögin vinna.

Mikilvægt er að gæta samræmis í skilgreiningum á hugtökum, en það virðist ekki vera gert í þessu frumvarpi (sama á reyndar við skilgreingarnar í systurfrumvörpum um fiskrækt, um eldi vatnafiska og um varnir gegn fisksjúkdómum). Sem dæmi má nefna að orðið "fiskur" tekur í frumvarpinu um fiskrækt til allra lagardýra sem lifa í sjó og vatni. Orðið "lagardýr" tekur þar til allra dýra með kalt blóð í sjó og fersku vatni. Í þessu frumvarpi um lax- og silungsveiði er "fiskur" hins vegar lax, silungur, áll eða "annar vatnafiskur ef ræktaður verður". Hvernig þessi skilgreining passar síðan við skilgreininguna á orðinu "sjávarfiskur" (tl 37) í sama frumvarpi er ansi óljóst. Náttúrufræðistofnun sér ekki þörfina fyrir því að skilgreina orðið "fiskur" með þessum hætti, hér dugir að tala um laxfiska, ál og aðra vatnafiska.

Mörg önnur dæmi mætti nefna um óljósar skilgreiningar í 3. gr. frumvarpsins, óþarfar skilgreiningar og ósamræmi á milli þeirra og við sambærilegar skilgreiningar í systurfrumvörpunum. Náttúrufræðistofnun telur að endurskoða þurfi 3. gr. frumvarpsins frá grunni, fækka skilgreiningum verulega og samræma þær. Jafnframt að samræma skilgreiningar í systurfrumvörpunum fjórum.

11. gr. *Ófriðun sels*

Náttúrufræðistofnun Íslands gerir alvarlegar athugasemdir við þessa grein um ófriðun sels og telur að hún eigi að falla brott. Þessi fortakslausa heimild til að styggja sel og skjóta er í engu samræmi við nútímaleg sjónarmið í náttúruvernd og andstæð þeim alþjóðlegu samningum sem Ísland hefur undirgengist á sviði umhverfismála. Hafa ber í huga að selastofnar hér við land standa afar höllum fæti og hefur selum fækkað ár frá ári, sbr. bréf Náttúrufræðistofnunar til umhverfisráðuneytisins, dags 15. janúar 2004 (sjá fylgiskjal). Eins og ákvæðið er í 11. gr. frumvarpsins er heimilt að styggja og skjóta seli í nánast hverjum einasta ár- og lækjarósi landsins og jafnvel í óþökkl landeigenda, ef veiðiréttareigendur ofar á vatnasviðinu vilja það. Þau sjónarmið sem fram koma í þessari grein frumvarpsins taka einungis mið af hugsanlegum árekstrum fiskveiðihlunninda og selahlunninda. Ríkir náttúruverndarhagsmunir eru hins vegar til þess að setja lög um vernd og friðun sela, en bæði land- og útselastofninn eru á hröðu undanhaldi.

Lagastaða sela hér við land er óviðunandi og er minnst á þá réttaróvissu í athugasemdum við þessa grein í frumvarpinu. Þegar villidýralögin (lög nr. 64/1994) voru sett stóð til að setja í þau heildstæð ákvæði um seli eins og um önnur spendýr og fugla, en þá kom upp ágreiningur á milli þriggja ráðuneyta um vistun sela í stjórnkerfinu, ráðuneyta landbúnaðar, sjávarútvegs og umhverfismála. Niðurstaðan varð að tillögu þáverandi umhverfisráðherra að fresta ákvörðun um sel "fram á haustið" og nota komandi sumar til að ná samkomulagi ráðuneyta um málið. Af þessu varð ekki og hefur selur því að vissu leyti verið umkomulaus í stjórnkerfinu um langt skeið ólíkt öðrum dýrum. Náttúrufræðistofnun mælist eindregið til þess að sett verði í lög heildstæð ákvæði um seli sem tryggi vernd þeirra með viðunandi hætti og að leyfðar nytjar verði sjálfbærar. Stofnunin telur að villidýralögin séu hinn rétti vettvangur fyrir slík ákvæði enda taka þau til fugla og spendýra.



33. gr. *Um heimild til mannvirkjagerðar í veiðivötnum*

Í þessari grein er fjallað um heimildir til mannvirkjagerðar í veiðivötnum og skulu slíkar framkvæmdir háðar samþykki Landbúnaðarstofnunar. Þar er mikilvægt ákvæði til bóta sem kveður á um heimild til að krefjast líffræðilegrar úttektar á veiðivatni áður en framkvæmdir eru leyfðar. Náttúrufræðistofnun leggur til að lögfest verði að Landbúnaðarstofnun þurfi að leita eftir álitum Veiðimálstofnunar og Umhverfistofnunar á umsóknum um framkvæmdaleyfi til að tryggja að sjónarmið náttúruverndar komi jafnt til álita og sjónarmið fiskverndar þegar ákvörðun er tekin um leyfi.

Virðingarfyllst



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri

Fylgiskjal: Bréf NÍ til umhverfisráðuneytisins dags. 15. janúar, 2004



Fylgislýðal 1

Umhverfisstofnun
Ingimar Sigurðsson
Vonarstræti 4
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 15. janúar 2004
2004010020/42-4
SB/hj

Upplýsingar um þær skuldbindingar sem Íslendingar hafa undirgengist varðandi verndun sela við landið ásamt álitni NÍ á því hvernig aðgerðir stjórnvalda til eyðingar selum falla að þeim skuldbindingum miðað við stöðu og þróun selastofnsins hér við land

Vísað er til bréfs umhverfisstofnunarinnar, dags. 8. júní, þar sem óskað er eftir upplýsingum frá Náttúrufræðistofnun Íslands um þær skuldbindingar sem Íslendingar hafa undirgengist varðandi verndun sela við landið. Einnig er óskað eftir álitni stofnunarinnar á því hvernig aðgerðir stjórnvalda til eyðingar selum falla að þeim skuldbindingum sem þar er að finna miðað við stöðu og þróun selastofnsins hér við land.

Selastofnar við Ísland

Tvær selategundir, landselur *Phoca vitulina* og útselur *Halichoerus grypus*, kæpa hér við land.

Útselur

Útselur er talin með sjaldgæfari selategundum heimsins, en talið er að fjöldi dýra sé um 300.000. Tegundin greinist í þrjá aðskilda stofna: Vestur-Atlantshafsstofn, Austur-Atlantshafsstofn og Eystrasaltssstofn. Útselir við Ísland tilheyrast Austur-Atlantshafsstofni sem telur um 140.000 dýr, langflest þeirra eru við Bretlandseyjar. Vinnunefnd Norður-Atlantshafssjávarespændýraráðsins telur að útselum hafi fækkað við Atlantshaf á undanförunum áratugum. Samkvæmt skýrslu Hafrannsóknastofnunar, *Ástand nytjastofna 2003*, taldi útselsstofninn við Ísland árið 2002 um 5.500 dýr. Þetta eru heldur færri dýr en árið 1998 og um helmingi færri dýr en talin voru á níunda áratugnum og fyrri hluta tíunda áratugarins þegar stofninn var metinn vera um 10.000 – 12.000 dýr. Veiði á útsel hefur á sama tíma dregist saman úr um 2.500 dýrum (kópar og fullorðin dýr), seint á 9. áratugnum, í um 340 dýr árið 2002. Að mati Hafrannsóknastofnunar er líklegt að fallið í stofninum skýrist af því veiðilági sem verið hefur. Hafrannsóknastofnun telur þó líklegt að stofninn fari stækkandi á næstu árum ef veiði helst í um 500 dýrum á næstu árum. Um helmingur veiddra útsela undanfarna áratugi hafa verið fullorðin dýr sem skotin eru að tilstuðlan Hringormaneftdar í því skyni að fækka í stofninum. Greitt hefur verið fyrir sýni eða skotlaun veitt fyrir hvern veiddan fullvaxinn sel allt fram á þennan dag, að því best er vitað.

Landselur

Landselur er útbreiddasta selategund heimsins. Fjöldi dýra í heiminum er talinn vera um eða undir 500.000 dýr, en tegundin skiptist í fimm megin stofna. Austur-Atlantshafsstofninn telur um 60-70.000 dýr, flest við Bretlandseyjar. Samkvæmt skýrslu Hafrannsóknastofnunar, *Ástand nytjastofna 2003*, taldi landselsstofninn við Ísland árið 2002 um 15.000 dýr, sem er svipað og árið 1998. Landsel fækkaði hratt á árunum 1980 til um 1989 en stofninn hefur virðst stöðugur síðan. veiði á landsel hefur dregist saman úr um 2.500 dýrum um miðjan níunda áratuginn, þegar veidd voru jöfnum höndum fullorðin dýr og kópar, í um 170 dýr árið 2002. Frá 1994 hafa nánast einvörðungu kópar verið veiddir. Veiðipól stofnsins er óþekkt.

Skuldbindingar varðandi verndun sela

Innlend löggjöf

Selir njóta ekki almennrar verndar að íslenskum lögum þar sem ákvæði villidýralaga nr. 64/1994 (2.gr.) ná ekki til sela eða hvala. Grunnlög um selveiðar eru enn *Tilskipun um veiði* frá 1849 með breytingum (1990) sem leggja bann við skotveiðum á landsel eða útsel á fjörðum eða víkum, þar sem látur eru eða lagnir, nær en hálf sjómílu frá þeim. Selir á Breiðafirði eru verndaðir gegn skotveiði með sérlögum um selaskot á Breiðafirði og uppidráp nr. 30/1925. Lög nr. 29/1935 kveða hins vegar á um útrýmingu sela úr Húnaósi.

Alþjóðasamningar

Bæði landselur og útselur eru á 3. viðauka Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu (1997), sem Ísland fullgilti árið 1993. Í 7. grein þess samnings segir:

- "1. Sérhver samningsaðili skal gera viðeigandi og nauðsynlegar lagalegar og stjórnarfarslegar ráðstafanir til að tryggja verndun villtra dýrategunda sem tilgreindar eru í viðauka III.
2. Hafa skal stjórn á allri nýtingu villtra dýra sem tilgreind eru í viðauka III svo að stofnum þeirra sé eigi hættu búin, með tilliti til ákvæða 2. gr.
3. Meðal annars skal gera eftirfarandi ráðstafanir:
 - a - viðhafa tímabundið veiðibann og aðrar aðgerðir sem hafa stjórn á nýtingunni,
 - b - banna nýtingu um ákveðinn tíma eða á ákveðnum svæðum, eftir því sem við á, til að koma stofnum í viðunandi horf,
 - c - hafa, eftir því sem við á, stjórn á sölu, geymslu vegna sölu, flutningi vegna sölu og framboði lifandi og dauðra villtra dýra."

Báðar tegundirnar eru í 2. og 5. viðauka við búsvæðatilskipun ESB (92/43/EEC), sem leggur kvaðir á ESB aðildarríki að tryggja verndun búsvæða þessara tegunda. Báðar tegundir eru og nefndar í ályktun Bernarsamningsins nr. 6 (1998) um tegundir sem þarfnast sérstakrar búsvæðaverndar. Aðildarlöndum ber að taka tillit til þessara tegunda við stofnun Emeraldsvæða, en skýringarákvæði fylgir sem undanskilur ríki, þar sem tegundin er algeng, frá þessu ákvæði og ekki ástæða til sérstakra friðunaraðgerða vegna þess. Tegundirnar eru ekki á viðaukum CITES eða á listum IUCN yfir tegundir í útrýmingarhættu á heimsvísu, fyrir utan Eystrasaltsstofn útsels sem er skilgreindur sem stofn í hættu (Endangered) af IUCN.

Ísland er einnig aðili að Ríó samningnum um líffræðilega fjölbreytni (1992), en í 8. grein segir:

- "Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:
- (c) Regulate or manage biological resources important for the conservation of biological diversity whether within or outside protected areas, with a view to ensuring their conservation and sustainable use;

(d) Promote the protection of ecosystems, natural habitats and the maintenance of viable populations of species in natural surroundings;"

Álit og tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands

Selir eru órjúfanlegur hluti af íslenskri náttúru og mikilvægur hlekkur í vistkerfi sjávar og stranda. Brotakenndar upplýsingar benda til að stofnar sela hafi hrunið hér við land á undanförunum áratugum vegna gagngerðra fækkunaraðgerða á fullorðnum sel samfara kópaveiði. Þetta á einkum við um útselsstofninn, sem varlega áætlað hefur minnkað um helming á síðustu tíu til fimmtán árum. Útselur á því tvímælalaust heima á válista og hugsanlega á það sama við um landsel, en válisti yfir íslensk spendýr hefur enn ekki verið gerður.

Meint tjón af völdum sela, svo sem skemmdir á veiðarfærum, afrán á laxfiskum og sjávarfiskum og hringormasmit var helsta ástæðan fyrir því að ráðist var í aðgerðir til eyðingar selum árið 1982. Þessar aðgerðir ásamt stofnmati á selum hafa verið í höndum sérstakrar nefndar, Hringormanefndar, sem haldið er uppi af hagsmunaaðilum að því er virðist, án skýrrar tengingar við stjórnsýslu landsins. Náttúrufræðistofnun Íslands er ekki kunnugt um að gerð hafi verið heildstæð úttekt á áhrifum þessara aðgerða eða mat á því hvort slíkar aðgerðir eigi rétt á sér.

Náttúrufræðistofnun Íslands telur eftirfarandi atriði óviðunandi og í andstöðu við alþjóðlegar skuldbindingar Bernarsamningsins og almenn ákvæði annarra alþjóðlegra náttúruverndarsamninga sem Ísland er aðili að: (1) aðgerðir til eyðingar selum séu í höndum einkaaðila, (2) að engin heildarlöggjöf nái yfir veiðar og verndun sela hér við land og að (3) engin ríkisstofnun(anir) komi að rannsóknum, stofnmati eða stjórnun selaveiða hér við land.

Náttúrufræðistofnun Íslands leggur því til að stjórnvöld gripi þegar til eftirfarandi ráðstafana:

- Setji ákvæði um veiðar og verndun sela inn í villidýralög nr. 64/1994 eða setji sérstaka löggjöf um veiðar og verndun sela hér við land.
- Kalli eftir greinargerð um störf Hringormanefndar og árangur fækkunaraðgerða á sel.
- Leggi niður Hringormanefnd og hætti að veita skotlaun eða greiða fyrir sýni úr fullorðnum útsel.
- Feli Hafrannsóknastofnun og/eða Náttúrufræðistofnun Íslands rannsóknir og stofnmat á selum hér við land og Umhverfisstofnun eftirlit með veiðum.
- Fjármagni með einhverjum hætti viðtæka úttekt á ástandi selastofna hér við land og á stofnbreytingum síðustu áratuga.

Virðingarfyllt

Jón Gunnar Ottósson
forstjóri