

Alþingi - Atvinnuveganefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík 5. apríl 2019
UST201903-145/G.R.G.
04.03

Umsögn um frumvarp til laga um lax- og silungsveiði (selveiðar), 645. mál.

Vísað er til erindis atvinnuveganefndar Alþingis frá 15. mars sl. þar sem stofnuninni er gefinn kostur á að veita umsögn um framkomið frumvarp til laga um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði nr. 61/2006 með síðari breytingum (selveiðar).

Umhverfisstofnun telur að lagaumhverfi sela og selveiða þarfnist heildarendurskoðunar og að slík endurskoðun ætti að fara fram samhliða endurskoðun löggjafar um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, sem nú þegar er í gangi hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í því samhengi vísar Umhverfisstofnun til skýrslu nefndar um lagalega og stjórnsýslulega stöðu villtra fugla og villtra spendýra frá 2013 þar sem lagðar voru fram tillögur varðandi seli til að koma málefnum þeirra í viðunandi horf líkt og segir í skýrslunni. Nefndin lagði m.a. til að öll endurskoðun á lagaumhverfi og umsjón sela hefði það að markmiði að uppfylla þá alþjóðasamninga á sviði náttúruverndar og sjálfbærrar nýtingar auðlinda sem Ísland er aðili að og að selir yrðu felldir undir endurskoðuð lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.

Að framansögðu telur Umhverfisstofnun nauðsynlegt að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið.

1. Reglugerðarheimild til að banna eða takmarka selveiðar

Umhverfisstofnun telur að kanna þurfi hvort að reglugerðarheimild sú sem lögð er til með frumvarpinu nægi til að banna eða takmarka selveiðar á íslensku forráðasvæði, annars vegar með hliðsjón af eignaréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og hins vegar með hliðsjón af núgildandi ákvæðum um selveiðar sem munu ganga framur fyrirhuguðum reglugerðarákvæðum.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að selveiðar séu nú stundaðar á landi og í netlögum landa sem oft eru eign einstaklinga eða lögaðila en þar sem gert sé ráð fyrir því að um verði að ræða sérstaka lagaheimild til að setja reglur um að banna eða takmarka selveiðar sem gildir jafnt fyrir alla og þar sem ríkir almannahagsmunir krefjast þess að þær verði settar er ekki talið að ákvæðið brjóti gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í greinargerðinni er einnig fjallað stuttlega um það að nokkur ákvæði um selveiðar séu til staðar í gildandi lögum. Hér er annars vegar um að ræða fornlög sem enn eru í gildi og hins vegar sérlög frá fyrri hluta síðustu aldar, sem færa landeigendum tiltekin eignaréttindi sem njóta friðhelgi samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Um framangreind ákvæði vísar Umhverfisstofnun til umfjöllunar um rétt landeigenda til selveiða í meistararitgerð í lögfræði eftir Rebekku Hilmarsdóttir um eignarráð landeiganda sjávarjarða að auðlindum innan netlaga.¹ Þar kemur m.a. fram að 9. kafítuli Jónsbókar tryggi landeigendum tiltekinn hagnýtingarrétt til selveiða innan netlaga og að með tilliti til ákvæða veiðitilskipunarinnar frá 1841 eigi landeigandi hagnýtingarrétt til

¹ <http://hdl.handle.net/1946/7460>

veiði sels innan netlaga auk þess sem hann þurfi að samþykkja að annar maður veiði sel innan netlaga og njóti þar af leiðandi eignarráða yfir selveiðum innan netlaga. Þá veita lög nr. 30/1925 um selskot á Breiðafirði og uppdráp eigendum og umráðamönnum sellátra heimild til að rota seli og drepa uppi og lög nr. 29/1937 veita Veiðifélagi Vatnsdalsár einkarétt til að útrýma sel úr Húnaósi.

Að framansögðu liggur fyrir að landeigendur njóta tiltekinna eignarréttinda vegna selveiða og telur Umhverfisstofnun því ástæðu til að ganga úr skugga um það hvort að tillagan feli í sér of víðtækt valdaframsal. Þá telur Umhverfisstofnun að ákvæði framangreindra laga sem heimila selveiðar munu ganga framár reglugerðarákvæðum sem takmarka eða banna selveiðar.

2. Skráning selveiða, veiðiaðferðir o.fl.

Í áðurnefndri skýrslu um lagalega og stjórnsýslulega stöðu villtra fugla og villtra spendýra var líkt og áður segir lagt til að selir falli undir endurskoðuð villidýralög. Í því samhengi segir í skýrslunni að það væri einföld og góð leið til að tryggja að meginreglur umhverfisréttar nái einnig til verndar og veiða sela og að við slíka breytingu yrði til sú heildarlöggjöf sem vantað hefur um málefni sela. Einnig var sett fram tillaga um að krafa verði gerð um veiðikort til að stunda selveiðar og um menntun selveiðimanna, ásamt því sem komið verði á nákvæmri skráningu veiða og auknu eftirliti með selveiðum.

Umhverfisstofnun tekur undir tillögur nefndarinnar og bendir á að samkvæmt lögum nr. 64/1994 ber öllum handhöfum veiðikorts að skila skýrslu um undangengið veiðiár og eru skil skýrslunnar forsendar fyrir endurútgáfu veiðikorts, sbr. 1. mgr. 11. gr. Hefðu selir fallið undir lögina líkt og upphaflega stóð til má ætla að í dag væru til ítarlegri tölur og skráningar yfir selveiðar undanfarna tvo áratugi. Í stað þess að byggja upp nýtt kerfi utan um skráningar á selveiðum mætti að mati Umhverfisstofnunar skoða það að fella selveiðar undir það skráningarkerfi sem nú þegar er til vegna laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.

Í þessu samhengi bendir Umhverfisstofnun á að víða í nýlegri löggjöf, t.a.m. í tengslum við fiskeldi, hefur verið miðað við það að nálgast mál út frá sjónarhóli þjónustuþega, þannig að þeir þurfi síður að skila inn skýrslum og umsóknum til margra stofnanna vegna náskyldra mála. Ætla má að umtalsverður hluti selveiðimanna stundi jafnframt aðrar skotveiðar og væri það því til þess fallið að einfalda stjórnsýslu fyrir almenningi að fella selveiðar undir sama skráningarkerfi og aðrar veiðar á fuglum og spendýrum.

Þá gerir Umhverfisstofnun athugasemd við það að í frumvarpinu er engin umfjöllun um veiðiaðferðir en að mati stofnunarinnar þarf að taka til skoðunar þær veiðiaðferðir sem notaðar eru við selveiðar með hliðsjón af dýravelferðarsjónarmiðum. Verði selveiðar felldar undir lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum myndi 9. gr. laganna takmarka löglegar veiðiaðferðir verulega en að mati Umhverfisstofnunar er full ástæða til setja sérstakar reglur um leyfilegar veiðiaðferðir og hvernig þeim skuli beitt. Í þessu samhengi er vakin athygli einungis er heimilt að nota ákveðið stóra riffila við hreindýraveiðar auk þess sem kveðið er á um lágmarks kúlubýngd, slagkraft og skotfæri í reglugerð um stjórn hreindýraveiða í því skyni að koma í veg fyrir óþarfa þjáningu dýranna.

3. Alþjóðlegar skuldbindingar

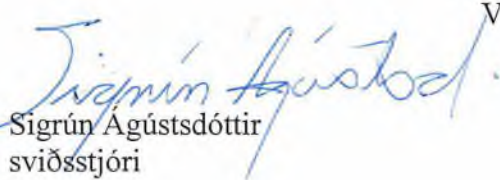
Í greinargerð með frumvarpinu segir að ekki verði séð að frumvarpið hafi áhrif á alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Í því samhengi bendir Umhverfisstofnun á að í áðurnefndri skýrslu er að finna umfjöllun um ýmsa samninga sem Ísland er aðili að sem gera verndarkröfur varðandi seli auk þess sem nefndin lagði til að öll endurskoðun á

lagaumhverfi og umsjón sela hafi það að markmiði að uppfylla þá alþjóðasamninga á sviði náttúruverndar og sjálfbærrar nýtingar auðlinda sem Ísland er aðili að.


Í samningnum um verndun villtra planta og dýra og lífsvæða í Evrópu (Bernarsamningurinn) eru allar þær selategundir sem finna má við Ísland taldar upp í III. viðauka og um þær gildir því 7. gr. samningsins sem kveður m.a. á um að gera skuli viðeigandi og nauðsynlegar lagalegar og stjórnunarlegar ráðstafanir til að tryggja vernd þessara tegunda. Þannig þarf sérhver nýting að falla innan skipulagðrar veiðistjórnunar sem tryggir að stofnunum verði ekki stefnt í hættu. Í áðurnefndri skýrslu kemur fram að við fullgildingu samningsins hafi Ísland ekki gert neina fyrirvara við seli þar sem að fyrirhugað var að láta ný lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum ná til sela. Í skýrslunni segir jafnframt að þrátt fyrir skýr ákvæði í 7. gr. samningsins um skyldu til veiðistjórnunar á selum hafi henni aldrei verið komið á fót hér á landi en þar að auki er vísað til ályktunar fastanefndar Bernarsamningsins nr. 6 frá 1998 þar sem þeim tilmælum er beint til aðildarríkja að gera sérstakar ráðstafanir til að vernda búsvæði tiltekinna tegunda með stofnun griðarsvæða og þar á meðal eru landselur og útselur.

Til viðbótar við Bernarsamninginn nefnir nefndin Samninginn um líffræðilega fjölbreytni og Hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna. Þrátt fyrir að hvorugur þeirra fjalli sérstaklega um seli þá fjallar Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni um verndun á fjölbreytni alls lífríkis og tengist selum þannig. Hvað Hafréttarsáttmálann varðar þá kveður 61. gr. á um að strandríki skuli tryggja með viðeigandi verndunar- og stjórnunarráðstöfunum, á grundvelli bestu vísindalegu niðurstaðna sem því eru tiltækar, að tilvera hinna lífrænu auðlinda í efnahagslögsöggunni sé ekki stofnað í hættu með ofnýtingu.

Virðingarfyllt



Sigrún Agústs dóttir
sviðsstjóri



Gísli Rúnar Gíslason
lögfræðingur