

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, með síðari breytingum (nýting hlunninda og svartfuglastofnar).

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

1. gr.

Í stað „5. mgr.“ í 4. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: 3. tölul. 1. mgr.

2. gr.

11. gr. laganna orðast svo:

Allir sem stunda veiðar á villtum dýrum, öðrum en rottum, músum og minkum, skulu afla sér veiðikorts.

Ábúendur hlunnindajarða og aðrir rétthafar hefðbundinna hlunninda skulu fá sérstök veiðikort, hlunnindakort, til staðfestu því að þeir hafi rétt til að nýta hlunnindi á jörðinni, eða á tilteknu svæði, og til að verjast tjóni af völdum villtra dýra á jörðinni eða svæðinu. Hlunnindakort gilda fyrir eiganda eða ábúanda og það fólk sem honum er nauðsynlegt að hafa með sér við nýtingu hlunnindanna og við varnaraðgerðir við ágangi tjónvalda. Telji eigandi veiðiréttar sig hafa heimild til nýtingar hlunninda skv. 1. mgr. 20. gr. skal hann afla staðfestingar viðkomandi sveitarstjórnar og sýslumanns á rétti sínum. Neiti þessir aðilar að staðfesta heimild veiðirétthafa sker ráðherra úr þeim ágreiningi.

Gjald fyrir hlunninda- og veiðikort er 3.500 kr. fyrir hvert veiðiár. Gjaldið skal notað til rannsókna, vöktunar og stýringar á stofnum villtra dýra, auk þess að kosta útgáfu kortanna. Ráðherra úthlutar fé til rannsókna af tekjum af sölu veiðikorta að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar.

Umhverfisstofnun annast útgáfu hlunninda- og veiðikorta. Á viðkomandi korti er getið nafns handhafa, gildistímabils og þeirra tegunda sem viðkomandi hefur heimild til að veiða og um nýtingu hlunninda. Korthafi skal ætíð bera kortið á sér á veiðum eða við nýtingu hlunninda. Hann skal framvísa því ef óskað er. Eigi síðar en 1. apríl ár hvert skal korthafi skrá og skila þar til gerðri skýrslu um undangengið veiðiár sem telst frá 1. janúar til 31. desember. Ef veiðiskýrsla frá fyrra veiðitímabili hefur ekki verið skilað er útgáfa nýs korts óheimil. Ef veiðiskýrsla berst eftir lögmæltan skiladag hækkar gjald fyrir útgáfu nýs korts í 5.000 kr.

Þeir sem stunda veiðar á villtum dýrum, þó ekki þeir sem stunda einungis eggjatöku, skulu hafa tekið próf um villt dýr og umhverfi þeirra og í hæfni til veiða. Umhverfisstofnun útbýr fræðsluefni um eggjatöku og dreifir til þeirra sem fá útgefið hlunnindakort eða veiðikort til eggjatöku. Umhverfisstofnun heldur námskeið til undirbúnings hæfnisprófum. Umhverfis-

stofnun er heimilt að innheimta gjald fyrir töku prófs um villt dýr og umhverfi þeirra og í hæfni til veiða og fyrir námskeið til undirbúnings prófunum. Gjöld skulu aldrei vera hærri en nemur rökstuddum kostnaði við veitta þjónustu. Ráðherra setur að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar gjaldskrá fyrir próf og námskeið til undirbúnings hæfnisprófum.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða nánar á um útgáfu korta, hæfnispróf veiðimanna og veiðiskýrslur samkvæmt þessari grein.

3. gr.

Í stað „500“ í 4. mgr. 17. gr. laganna kemur: 2.000.

4. gr.

Á eftir orðunum „ákvæði 17. gr.“ í 1. mgr. 17. gr. a laganna kemur: sem og þegar nýting hlunninda hefur verið heimiluð í samræmi við ákvæði 20. gr.

5. gr.

20. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra getur í reglugerð, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands, heimilað handhöfum hlunnindakorta nýtingu hefðbundinna hlunninda eftirgreindra tegunda innan tiltekinna tímamarka á takmörkuðum svæðum, sbr. 7. og 11. gr.:

1. Eggjatöku úr varpi kríu, silfur máfs, hvít máfs og hettumáfs en þó aldrei eftir 15. júní ár hvert.
2. Eggja- og ungatöku súlu, dílaskarfs, toppskarfs, fýls, skúms, hvít máfs, ritu, álku, langvíu, stuttnefju, teistu og lunda.
3. Veiði fullvaxinna lunda, álku, langvíu og stuttnefju í háf á tímabilinu frá 1. júlí til 15. ágúst.
4. Eggjatöku úr varpi æðarfugls, stokkandar, rauðhöfðaandar, urtandar, duggandar, skúfandar, hávellu, húsandar og toppandar að því tilskildu að andarvarpið sé mikið og að minnst fjögur egg séu skilin eftir í hverju hreiðri.
5. Eggjatöku úr varpi grágæsa og heiðagæsa að því tilskildu að minnst tvö egg séu skilin eftir í hverju hreiðri.

Ráðherra er heimilt við setningu reglugerðar skv. 1. mgr. að takmarka nýtingu hlunninda við tiltekin landsvæði og eins að takmarka nýtingu hlunninda með almennum hætti eða innan tiltekinna landsvæða.

Ráðherra setur reglugerð um hvernig staðið skuli að skilgreiningu og friðlýsingu æðarvarps samkvæmt lögum þessum.

Frá 15. apríl til 14. júlí ár hvert eru öll skot bönnuð nær friðlýstu æðarvarpi en 2 km nema brýna nauðsyn beri til. Frá 1. apríl til 14. júlí ár hvert má ekki án leyfis varpeiganda leggja net í sjó nær friðlýstu æðarvarpi en 250 m frá stórstraumsfjörumáli.

Óheimilt er að ryðja eggjum úr fuglabjörgum.

Áður en ráðherra setur reglugerð skv. 1. eða 2. mgr. skal hann auglýsa opinberlega drög að slíkri reglugerð a.m.k. í þrjár vikur og gefa hagsmunaaðilum kost á að koma athugasemdum sínum á framfæri.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, hvað varðar meðal annars nýtingu hlunninda. Var frumvarp þetta samið í umhverfisráðuneytinu en byggt á tillögum frá starfshópi umhverfisráðherra um verndun og endurreisn svartfuglastofna, tillögum frá Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun sem og með hliðsjón af athugasemdum hagsmunaaðila, sbr. umfjöllun í V. kafla hér á eftir.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Umhverfisráðherra skipaði með bréfi dagsettu 12. september 2011 starfshóp til að gera tillögur um aðgerðir sem stuðlað geti að endurreisn svartfuglastofna hér við land, þ.e. lunda, teistu, álku, langvíu og stuttnefju, og styrkt verndun og sjálfbæra nýtingu þeirra. Aðdragandi skipunar starfshópsins er brestur í varpi sjófugla og hrun í stofnum. Í starfshópnum voru Arnþór Garðarsson, tilnefndur af Fuglavernd, Guðbjörg H. Jóhannesdóttir, tilnefnd af Bændasamtökum Íslands, Guðmundur A. Guðmundsson, tilnefndur af Náttúrufræðistofnun Íslands, Menja von Schmalensee sem formaður nefndar um endurskoðun laga nr. 64/1994, Sigurður Á. Þráinsson frá umhverfisráðuneytinu og formaður starfshópsins, Steinar Rafn Beck Baldursson, tilnefndur af Umhverfisstofnun, og Sæunn Marinósdóttir, tilnefnd af Skotveiðifélagi Íslands.

Í ljósi alvarlegrar stöðu svartfuglastofna hér við land síðustu missiri var starfshópnum sérstaklega falið að fjalla um veiðar og nýtingu svartfugls og hvort breytingar á lögum og reglum er varða nýtingu á svartfugli, þ.m.t. eggjatöku, geti komið að gagni við endurreisn svartfuglastofna hér við land og þá með hvaða hætti það megi verða.

Í skýrslu starfshópsins segir eftirfarandi:

Af þeim gögnum og upplýsingum sem starfshópurinn hefur farið yfir og fjallað um er ljóst að undanfarin 15–25 ár hafa orðið verulegar breytingar í stofnum sjófugla. Í ætt svartfugla eru langlífir tegundir sem verða seint kynþroska (4–8 ára). Viðkoma er lítil; hámark 1 egg á par á ári (nema teista sem verpur tveim), afföll á eggjum og ungum eru mikil. Lífslíkur ókynþroska fugla eru um 30–50% fyrstu fjögur árin. Lífslíkur varpfugla eru háar (oft um 90%–95% á ári) og þegar varpstofn er stöðugur er nýliðun því um 5–10% á ári. Nýlegt endurmat á stærð bjargfuglastofna sýnir 18–43% fækkun í stofnum álku, langvíu og stuttnefju á síðustu 25 árum. Einnig benda niðurstöðurnar til þess að hreyfanleiki milli svæða geti verið nokkur, þannig að ekki er um aðskilda stofna að ræða milli svæða.

Nýliðun lundastofnsins síðustu ár hefur verið hverfandi og mældist algjör viðkomubrestur á Austur-, Suður- og Vesturlandi árið 2011, en þar er um 75% af lundastofninum. Auk þess hefur komið í ljós að hlutfall fullvaxinna lunda í afla á Suðurlandi er um 30% en ekki um 8% eins og talið hefur verið.

Meirihluti starfshópsins (fulltrúar Fuglaverndar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, nefndar um endurskoðun laga nr. 64/1994 og umhverfisráðuneytisins) bendir á að hnignun þessara fimm stofna hefur verið veruleg undanfarin 10–15 ár og dregur í efa að stofnarnir séu sjálfbærir þannig að þeir þoli veiðar án þess að það gangi frekar á þá. Forsendur fyrir nýtingu þeirra, hvort sem er með skotveiðum eða hlunnindanýtingu, eru þar af leiðandi ekki lengur fyrir hendi. Starfshópurinn telur mikilvægt að gripið verði til aðgerða þegar í stað til þess að auka verndun þessara tegunda meðan stofnarnir eru á niðurleið og þar til þeir hafa jafnað sig og varp og nýliðun komin í horf sem talist getur eðlilegt.

Meirihluti starfshópsins telur nauðsynlegt að stöðva tímabundið veiðar og nýtingu þessara fimm tegunda sem hann fjallaði um. Minnihluti hópsins (fulltrúar Skotvís og Umhverfisstofnunar eftir atvikum) tekur undir nauðsyn þess að friða teistu og lunda tímabundið fyrir veiðum og nýtingu en telur hins vegar að það nægi að draga tímabundið úr veiðum á svartfugli. Þá er starfshópurinn sammála um

að mikilvægt sé að auka vöktun og rannsóknir á þessum tegundum sjófugla m.a. í þeim tilgangi að styrkja verndun og stjórn á sjálfbærri nýtingu þeirra. Auk þess telur starfshópurinn nauðsynlegt að umhverfisráðuneytið taki upp samstarf við sjávarútvegs- og land-búnaðarráðuneytið um áhrif fiskveiða og fiskveiðistjórnunar á fuglastofna og til þess að leita leiða til að draga úr fugladauða í veiðarfærum.

Á lokastigi starfs starfshópsins 12. desember, þegar greinargerð og tillögur starfshópsins lágu fyrir, tilkynnti Guðbjörg H. Jóhannesdóttir fulltrúi Bændasamtaka Íslands að hún segði sig frá starfi hópsins að ósk stjórnar samtakanna á grundvelli þess að í skýrslu hópsins væri að mati samtakanna að finna niðurstöður í tengslum við réttindi landeigenda varðandi hlunnindanýtingu, sem samtökin gætu ekki tekið undir. Samtökin eiga því ekki aðild að skýrslu þessari.

Ráðuneytið sendi framangreinda skýrslu til umsagnar til Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar og óskaði eftir tillögum stofnananna um vernd, friðun og veiðar á framangreindum fimm tegundum í samræmi við 2. mgr. 3. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Ráðuneytinu bárust umsagnir frá þessum stofnunum um skýrslu starfshópsins.

Í umsögn Umhverfisstofnunar segir eftirfarandi:

Umhverfisstofnun telur að með því að ganga ekki lengra en stofnunin hefur lagt til, þ.e. að banna veiðar á lunda og teistu en stytta veiðitíma og setja sölubann á afurðir álku, langvíu og stuttnefju, takist að samþætta sjónarmið um nauðsynlega varfærni í umgengni við náttúruna og nýtingu hennar sbr. hina svonefndu varúðarreglu í umhverfisrétti, meginregluna um sjálfbæra þróun sem byggir á þremur stöðum og svo þá meginreglu stjórnsýsluréttar að gæta beri meðalhófs við meðferð opinbers valds. Stofnunin leggur áherslu á að við stjórn á veiðum sem og stjórn á auðlindanýtingu og náttúruvernd almennt er hægt að beita fjölþættum aðferðum og færa má rök fyrir því að því meiri almenn samstaða sem næst meðal aðila máls um aðgerðir, því líklegra sé að framkvæmd þeirra gangi greiðlega fyrir sig og aðgerðimar skili tilætluðum árangri.

[...]

Að þessu sögðu getur Umhverfisstofnun hins vegar ekki tekið undir þau sjónarmið sem fram koma í úrsagnarbréfi fulltrúa Bændasamtaka Íslands um að ekki beri að setja veiðibann með lögum, heldur leita samninga við landeigendur og hlunnindahafa. Fyrir því eru tvær meginástæður. Í fyrsta lagi þá eru aðstæður víðast hvar um landið allt aðrar en þær eru í Vestmannaeyjum, sem nefndar hafa verið sem dæmi um vel heppnaða aðgerð af þessum toga. Í því tilfelli er það sveitarfélagið sem á allan hlunnindarétt í eyjunum en framselur hann síðan til nokkurra veiðifélaga. Þess vegna var tiltölulega auðvelt að koma á samkomulagi um að draga saman eða hætta alfarið veiðum um ákveðinn tíma. Þau landsvæði önnur sem um er að ræða hringinn í kringum landið geta hins vegar verið í eigu fjölmargra aðila og mikið verk að ná að koma á viðræðum um samkomulag af þessu tagi, hvað þá að ná slíku samkomulagi við ásættanlegan fjölda aðila svo að aðgerðir skili árangri. Í öðru er það svo ljóst af viðbrögðum sem orðið hafa við hugmyndum starfshópsins að langur vegur er frá því að allir hagsmunaaðilar geri sér grein fyrir nauðsyn þess að grípa til aðgerða til verndar þessum tilteknu fuglastofnum.

Þær tillögur starfshópsins sem gera kröfu um breytingu á lögum nr. 64/1994 eru fyrst og fremst þær sem snúa að friðun og síðan þær sem snúa að eggjatöku. Að mati Umhverfisstofnunar er rétt að gera þá breytingu á lögum að gera það að skilyrði fyrir eggjatöku að viðkomandi hafi gilt veiðikort. Veiðikortakerfið er mikilvæg leið til að koma fræðslu á framfæri við þá sem stunda nýtingu á villtum dýrastofnum eftir ákvæðum laga nr. 64/1994 og þá er mikilvægt að þær upplýsingar sem berast í gegnum árleg skýrsluskil veiðikorthafa taki einnig til eggjatöku til að geta metið umfang eggjatökuunnar og áhrif hennar á viðkomandi stofna.

Það er að mati Umhverfisstofnunar mikilvægasta verkefni núverandi endurskoðunar að endurskoða ákvæði 20. gr. laga 64/1994 um hlunnindaveiðar, einkum er það 5. mgr. ákvæðisins sem þarfnast

breytinga við. Sú grein fjallar um hlunnindaveiðar á nokkrum tegundum sjófugla, þ.á.m. þeim tegundum sem starfshópurinn hafði til skoðunar og þar stendur eftirfarandi: „...skulu friðunarákvæða laga þessara ekki vera til fyrirstöðu því að nýttja megi hlunnindi eftirleiðis“. Umhverfisstofnun telur að stór hluti af núverandi nýtingu á framangreindum tegundum falli undir hlunnindanýtingu. Verði ekki gerð breyting á ákvæðinu myndu takmarkanir samkvæmt lögum eða reglugerð ekki ná til hlunnindaveiðanna. Þannig gætu hlunnindaveiðimenn áfram veitt óháð banni og haft möguleika á að selja afla þrátt fyrir sölubann. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga nr. 64/1994 er Umhverfisstofnun falin umsjón með aðgerðum af opinberri hálfu sem ætlað er að hafa áhrif á stofnstærð og útbreiðslu villtra dýra. Í því hlutverki ber stofnuninni að vinna í samræmi við markmið laganna sem eru m.a. að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni. Að mati stofnunarinnar er núgildandi 20. gr. laganna til þess að fallin að gera framkvæmd þeirra óskilvirka að því er varðar einstakar tegundir og draga úr möguleikum stofnunarinnar og ráðuneytisins til þess að viðhafa virka veiðistjórn. Því sé nauðsynlegt að endurskoða greinina.

Í umsögn Náttúrufræðistofnunar segir eftirfarandi:

Niðurstöður rannsókna og vöktunar undanfarin ár benda eindregið til þess að stöðug fækkun hafi verið í stofnum allra framangreindra fimm tegunda. Ástæður fækkunarinnar eru samspil margra óhagstæðra umhverfisþátta sem ýmist eru af manna völdum, beint eða óbeint, eða hluti af náttúrulegum breytingum. Allir orsakþættir eru ekki þekktir en áhrifin eru það. Einnig er ljóst að þó umhverfisaðstæður batni þá muni það taka töluverðan tíma fyrir stofnana að rétta úr kútnum vegna lítillar árlegrar frjósemi tegundanna og vegna þess hve einstaklingar þessara tegunda verða seint kynþroska. Náttúrufræðistofnun telur ekki ástæðu til þess hér að rekja innihald skýrslu starfshópsins eða rök meirihluta hópsins fyrir tillögum sínum. Náttúrufræðistofnun vill hins vegar taka fram að stofnunin tekur undir rök og tillögur meirihluta starfshópsins.

Ein meginforsenda þess að leyfa skuli veiðar úr fuglastofnum er að nýting þeirra sé sjálfbær. Að veiða úr fuglastofnum sem „búa“ við stöðuga fækkun í áraaðir getur ekki talist sjálfbær nýting samkvæmt skilgreiningum. Þetta á jafnt við þó aðrir þættir en veiðar hafi líka veruleg áhrif á stöðu stofnanna. Þau rök að leyfa skuli veiðar vegna þess að orsakasamhengi og afleiðing allra umhverfisþátta sé ekki þekkt getur ekki heldur talist samkvæmt markmiðum sjálfbærrar nýtingar/þróunar. Í þessu sambandi ber að líta til varúðarsjónarmiða og ekki nota skort á vísindalegri þekkingu sem rök fyrir veiðum.

[...]

Eins og áður segir tekur Náttúrufræðistofnun almennt undir tillögur starfshópsins þ.m.t. að friða eigi lunda, álku, stuttnefju, langvíu og teistu til fimm ára. Leggja ber áherslu á að veiðar séu eingöngu leyfðar ef þær eru sjálfbærar þ.e. ekki úr stofnun sem eru í hnignun árum saman. Náttúrufræðistofnun telur að hægt sé að ná framangreindu með reglugerðarsetningu en að skoða verði sérstaklega að hlunnindanýting gangi ekki framar friðunar- og verndarákvæðum. Náttúrufræðistofnun telur mikilvægt að skráning veiða sé bætt þ.m.t. eggjataka, þegar hún er leyfð, sem og skráning fugladauda í netum fiskiskipa og báta.

Umhverfissráðuneytið telur ljóst af framangreindu að styrkja þurfi stöðu fyrrgreindra tegunda hér við land, í samræmi við það meginmarkmið laga nr. 64/1994 að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna. Á þessu stigi liggur ekki fyrir til hvaða aðgerða verði gripið sem unnt er að gera innan marka núgildandi laga. Ráðuneytið mun hafa samráð við hlutaðeigandi hagsmunaaðila um þær aðgerðir sem gripið verður til. Þá er enn fremur ljóst, líkt og kemur fram í umsögn Umhverfisstofnunar, að ekki er unnt að hrinda í framkvæmd öllum tillögum starfshópsins að óbreyttum lögum. Ráðherra hefur samkvæmt lögum nr. 64/1994 ekki heimild til að takmarka nýtingu þeirra hlunninda sem tilgreind eru í 20. gr. laganna. Frumvarp þetta er lagt fram í þeim tilgangi að unnt sé að grípa til fullnægjandi ráðstafana með hliðsjón af markmiði laganna og þeim vanda sem að framan var lýst. Að

öðrum kosti er hætt á að þær aðgerðir sem gripið verði til í því skyni að styrkja umrædda stofna skili ekki tilætluðum árangri.

Samkvæmt 6. gr. laganna er meginreglan sú að villt dýr, þar með talin þau sem koma reglulega eða kunna að berast til landsins, eru friðuð nema annað sé tekið fram í lögnum. Í 7. gr. laganna segir að ákvörðun um að aflétta friðun samkvæmt lögnum skuli byggjast á því að viðkoma stofns sé nægileg til þess að vega upp á móti afföllum vegna veiða og að með veiðum sé verið að nýta verðmæti í kjöti, skinnnum eða öðrum afurðum. Skv. 17. gr. laganna getur ráðherra í reglugerð aflétt friðun tiltekinna fuglategunda innan ákveðinna tímamarka að teknu tilliti til 7. gr. laganna.

Á þessum meginreglum er undantekning í lögnum hvað varðar nýtingu hlunninda, sbr. 20. gr. laganna. Þar segir t.d. í 4. og 5. mgr. að friðunarákvæði laganna skuli ekki vera til fyrirstöðu því að nýtja megi þau hlunnindi sem þar eru tilgreind. Í frumvarpi til laga nr. 64/1994 segir um þetta atriði: „Hlunnindi ýmiss konar hafa frá alda öðli verið mikilvægur þáttur í lífsafkomu Íslendinga og skipt sköpum fyrir sum byggðarlög. Flest þessara hlunninda skipta litlu máli fyrir afkomu manna nú á tímum. Þrátt fyrir það er ekki ástæða til að afnema rétt veiðiréttthafa til þeirra, enda er ekkert sem bendir til þess að hefðbundin nýting hafi stefnt umræddum stofnum í hættu sé litið til landsins í heild þótt staðbundin vandamál vegna ofnýtingar kunni að vera til staðar.“ Af þessu má draga þá ályktun að gengið sé út frá því að nýting hlunninda sé í það litlum mæli að hún hafi ekki áhrif á viðkomandi stofna.

Ráðuneytið telur hins vegar nú þörf á að endurskoða framangreinda undanþágu, enda aðstæður breyttar svo sem áður var gerð grein fyrir. Mikilvægt er að meginregla laganna um að aflétting friðunar skuli byggjast á því að viðkoma stofns sé nægileg til þess að vega upp á móti afföllum vegna veiða og að með veiðum sé verið að nýta verðmæti í kjöti, skinnnum eða öðrum afurðum ná bæði til veiða og nýtingar hlunninda. Því sé nauðsynlegt að breyta lögum nr. 64/1994 í þá veru. Að mati ráðuneytisins er eðlilegt að sömu sjónarmið gildi um forsendur þess að leyft sé að veiða tiltekna tegundir og nýtingu hlunninda á tilteknum tegundum. Í frumvarpinu er því lagt til að ráðherra geti heimilað nýtingu tiltekinna tegunda ef viðkoma stofna er nægileg til þess að vega upp á móti afföllum vegna nýtingar hlunninda. Jafnframt er kveðið á um í frumvarpinu að ráðherra geti takmarkað nýtingu tiltekinna tegunda með almennum hætti eða á tilteknum landsvæðum þegar ástand stofns hefur verið metið þannig að viðkoma hans sé ekki nægileg til þess að vega upp á móti afföllum vegna nýtingar hlunninda. Með þessu móti verður betur tryggt að markmið laganna geti náð fram að ganga.

III. Meginefni frumvarpsins.

Meginatriði frumvarpsins snýr að því hvernig staðið skuli að nýtingu tiltekinna hlunninda. Lagt er til að meginregla laganna um að aflétting friðunar skuli byggjast á því að viðkoma stofns sé nægileg til þess að vega upp á móti afföllum vegna veiða og að með veiðum sé verið að nýta verðmæti í kjöti, skinnnum eða öðrum afurðum ná bæði til veiða og nýtingar hlunninda. Ráðherra verði þannig heimilt að heimila nýtingu hlunninda tiltekinna tegunda á tilteknum landsvæðum að því gefnu að viðkoma stofna sé nægileg til þess að vega upp á móti afföllum vegna nýtingar hlunninda. Jafnframt að ráðherra verði heimilt að takmarka nýtingu hlunninda við tiltekin landsvæði og takmarka hlunnindanýtingu með almennum hætti eða innan tiltekinna landsvæða.

Lagt er til að heimild til eggjatöku frá tilteknum fuglategundum verði afmörkuð við ábúendur hlunnindajarða og aðra réttthafa hefðbundinna hlunninda. Samkvæmt núgildandi lögum er framangreind heimild ekki skýrt afmörkuð við hlunnindaréttthafa þó hana sé að finna í

kafla laga nr. 64/1994 sem ber heitið nýting hlunninda, sbr. 3. og 6. mgr. 20. gr. laganna. Því er lagt til að litið verði á þessa heimild sem nýtingu hlunninda og að hún lúti sömu reglum og gilda eiga um aðra nýtingu hlunninda.

Með frumvarpinu er gerð sú breyting að veiðikort þurfi til eggjatöku. Mikilvægt er talið að umfang eggjatöku sé þekkt og þannig unnt að meta áhrif hennar á viðkomandi stofna. Því er lagt til að veiðikort þurfi til eggjatöku. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að þeir sem stundi eggjatöku þurfi að sækja námskeið og taka próf til að sýna fram á hæfni sína líkt og þeir sem stunda veiðar. Þó er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun útbúi fræðsluefni um eggjatöku og dreifi til þeirra sem fá útgefið hlunnindakort eða veiðikort til eggjatöku.

Í frumvarpinu er lagt til skýrara orðalag um veiðikort og sérstök veiðikort, hlunnindakort. Til þess að auka á skýrleika þykir rétt að tala um hlunnindakort annars vegar og veiðikort hins vegar. Í frumvarpinu er áréttað að Umhverfisstofnun gefi út hlunninda- og veiðikort og taki gjald fyrir útgáfu þeirra og að skila þurfi veiðiskýrslum vegna þeirra.

Með frumvarpinu er lagt til að óheimilt verði að ryðja eggjum úr fuglabjörgum. Framangreindur starfshópur ráðherra lagði til að þessi háttsemi yrði bönnuð. Háttsemin felst í því að við nýtingu hlunninda er eggjum fyrst rutt úr fuglabjörgum og síðan komið aftur þegar fuglinn hefur orpið aftur og þá egg tekin. Framangreind háttsemi veldur auknu álagi á fuglana og getur dregið úr viðkomu þeirra. Af þeim sökum er lagt til að banna slíka háttsemi.

Þá er einnig lagt til að ráðherra geti bannað sölu á fuglum og afurðum þeirra sem hafa verið teknir á grundvelli nýtingar hlunninda. Að mati ráðuneytisins er eðlilegt að ráðherra geti bannað sölu á tilteknum fuglum og afurðum sem teknar eru á grundvelli nýtingar hlunninda ef þörf er á, einkum í því skyni að draga úr ásókn í þær tegundir til að tryggja betur viðkomu þeirra.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur tilfelli til að skoða samræmi við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, nánar tiltekið 72. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt þeirri grein er eignarrétturinn friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Óumdeilt er að þrátt fyrir þetta ákvæði getur löggjafinn heimilað ýmsar skerðingar eða takmarkanir á eignarréttinum, þ.e. svokallaðar almennar takmarkanir eignarréttar. Með því er almennt vísað til heimilda yfirvalda til að setja notkun og ráðstöfun eigna skorður vegna almannahagsmuna. Ýmis dæmi um almennar takmarkanir eignarréttar er að finna í umhverfis- og náttúruverndarlöggjöf og beinast þær fyrst og fremst að nýtingu og ráðstöfun fasteigna.

Löng hefð er fyrir nýtingu villtra dýra hér á landi svo sem veiðum, eggjatöku og dúntekju. Óumdeilt er að réttur til nýtingar villtra dýra fylgir hverri landareign fyrir sig nema lög kveði á um annað. Þessi meginregla kemur m.a. fram í 8. gr. laga nr. 64/1994. Þar segir að landeigendum einum séu heimilar dýraveiðar og ráðstöfunarréttur þeirra á landareign sinni nema lög mæli öðruvísi fyrir. Utan landareigna sem háðar eru einkaeignarrétti er öllum landsmönnum jafn heimilt að nýta villt dýr að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í 8. gr. laganna segir að öllum íslenskum ríkisborgurum, svo og erlendum ríkisborgurum með lögheimili hér á landi, séu dýraveiðar heimilar í „almenninum, á afréttum utan landareigna lögbýla, enda geti enginn sannað eignarrétt sinn til þeirra, og í efnahagslögsögu Íslands utan netlaga landareigna.“ Réttur landeigenda til veiða sem og annarra landsmanna er ekki ótakmarkaður heldur afmarkast af gildandi lögum á hverjum tíma. Almennt er viðurkennt að stjórnvöld geti takmarkað rétt til veiða og bundið hann tilteknum skilyrðum. Það hefur verið m.a. gert með setningu laga nr. 64/1994 þar sem meginreglan er sú að villt dýr eru friðuð en þó er heimilt

að aflétta friðun á tilteknum tegundum. Þannig eru einungis leyfðar veiðar á tilteknum tegundum innan tilgreinds tímabils auk þess sem afla þarf leyfis til veiða á þeim og greiða þarf fyrir það.

Með frumvarpinu er kveðið á um heimild ráðherra til að setja almennar takmarkanir um rétt landeigenda til nýtingar hlunninda. Réttur landeigenda er ekki skilyrðislaus enda stjórnvöldum heimilt að takmarka hann, sbr. umfjöllun hér að framan um brýnar ástæður þess. Þar af leiðandi kveður frumvarpið ekki á um skerðingu á eignarrétti og samræmist því stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands.

V. Samráð.

Frumvarpið mun fyrst og fremst snerta ábúendur hlunnindajarða og aðra réttthafa hefðbundinna hlunninda.

Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. laga nr. 64/1994 skal hafa samráð um stefnumótandi mál um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum við Bændasamtök Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, hreindýraráð að því er varðar hreindýr, Skotveiðifélag Íslands sem og áhuga- og hagsmunasamtök um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Við frumvarpsgerðina boðaði ráðuneytið Bændasamtök Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Skotveiðifélag Íslands, Fuglavernd og Landssamtök landeigenda á fund til að ræða sjónarmið þeirra gagnvart fyrirhuguðum breytingum á 20. gr. laganna. Drög að frumvarpinu voru send m.a. til umsagnar til Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, Bændasamtaka Íslands, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Skotveiðifélags Íslands og Fuglaverndar. Jafnframt voru drög að frumvarpinu kynnt á heimasíðu ráðuneytisins og þar vakin athygli á að hver sem er gæti komið að athugasemdum sínum varðandi frumvarpsdrögin. Ráðuneytinu bárust þónokkrar umsagnir. Almennt má segja að efni umsagnanna hafi einkum verið þrenns konar. Í fyrsta lagi umsagnir þar sem tekið var undir nauðsyn þeirra breytinga sem í frumvarpinu felast og má þar nefna umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands og nefndar um lagalega stöðu villtra fugla og villtra spendýra. Í öðru lagi umsagnir um að breytingarnar væru góðra gjalda verðar en unnt væri að ná markmiðum þeirra með öðrum hætti en lagt var upp með í frumvarpinu og má þar nefna umsögn Umhverfisstofnunar. Í þriðja lagi umsagnir þar sem alfarið var lagst gegn þeim breytingum sem felast í frumvarpinu, svo sem umsagnir Bændasamtakanna og Skotveiðifélags Íslands.

Ráðuneytið hefur lagt mat á framangreindar umsagnir og telur nauðsynlegt að leggja frumvarpið fram til að unnt sé að grípa til fullnægjandi ráðstafana við þeim vanda sem að framan var lýst þannig að betur sé tryggt að markmið laganna nái fram að ganga.

Í umsögnum Náttúrufræðistofnunar, Umhverfisstofnunar og nefndar um lagalega stöðu villtra fugla og villtra spendýra var bent á nauðsyn þess að þeir sem stunduðu eggjatöku mundu fá einhverja fræðslu áður en þeir fengju hlunninda- eða veiðikort. Frumvarpinu hefur verið breytt til samræmis við þetta.

VI. Mat á áhrifum.

Markmið með frumvarpinu er að tryggja að markmið laga nr. 64/1994 nái fram að ganga svo komandi kynslóðir geti notið náttúrulegrar fjölbreytni villtra dýrastofna hér á landi sem og að viðhalda þeim stofnum. Frumvarpið er því til hagsbóta fyrir alla landsmenn. Frumvarpið getur haft áhrif á þá sem eiga rétt til nýtingar hlunninda enda kunna þeir að þurfa að sæta almennum takmörkum á rétti til nýtingar hlunninda fari svo að ástand tiltekinna stofna sé þannig að grípa þurfi til tímabundinna aðgerða til að tryggja viðkomu þeirra.

Frumvarpið mun hafa í för með sér að einhverju leyti aukna umsýslu Umhverfisstofnunar vegna útgáfu veiði- og hlunnindakorta sem og aukna upplýsingagjöf á veiðiskýrslum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 2. gr.

1. mgr. er samhljóða 1. másl. 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga. Þó hefur verið tekin út tilvísun í 3. mgr. 11. gr. 2. másl. 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga fellur út þar sem lagt er til að þeir sem stundi eggjatöku þurfi að afla sér veiðikorts, sbr. umfjöllun í III. kafla í almennum athugasemdum hér að framan. Lagt er til að þeir sem tíni egg skuli framvegis afla sér veiðikorts og verði gert að skila veiðiskýrslum um fjölda eggja sem voru tínd. Í framkvæmd er lagt upp með að Umhverfisstofnun gefi út veiðikort og á þeim komi fram hvort handhafi þess hafi einungis heimild til eggjatöku eða heimild til eggjatöku sem og annarra veiða.

2. mgr. er samhljóða 2. mgr. 11. gr. núgildandi laga. Þá er 6. mgr. 20. gr. núgildandi laga færð í 2. mgr. Gert er ráð fyrir að ábúendur hlunnindajarða og aðrir rétthafar hefðbundinna hlunninda skv. 20. gr. afli staðfestingar viðkomandi sveitarstjórnar og sýslumanns á rétti sínum. Í þessu felst að þeir sem telja sig hafa rétt til eggjatöku skv. 3. og 6. mgr. 20. gr. núgildandi laga þurfa framvegis að afla staðfestingar á rétti sínum.

3. mgr. er samhljóða 3. mgr. 11. gr. núgildandi laga. Í málsgreininni er hnykk á því að gjald sé tekið fyrir hlunninda- og veiðikort, sbr. umfjöllun í III. kafla hér að framan.

4. mgr. er efnislega samhljóða 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga. Orðalagi hefur verið breytt þannig að það endurspegli greinarmun á hlunninda- og veiðikortum, sbr. umfjöllun í III. kafla í almennum athugasemdum.

5. mgr. er samhljóða 4. mgr. 11. gr. núgildandi laga. Þó hefur verið bætt við innskotssetningu í 1. másl. málsgreinarinnar um að þeir sem stundi einungis eggjatöku þurfi ekki að taka próf um villt dýr og umhverfi þeirra og í hæfni til veiða, sbr. umfjöllun í III. kafla í almennum athugasemdum. Þeir sem stunda einungis eggjatöku þurfa því ekki að sitja námskeið og taka próf til þess að fá útgefið veiðikort líkt og þeir sem stunda aðrar veiðar en eggjatöku. Hins vegar er mikilvægt að þeir sem tína egg fái að minnsta kosti einhverja fræðslu um hvernig þeir skuli bera sig að við þá iðju. Í því skyni er lögð skylda á Umhverfisstofnun að útbúa fræðslufni um eggjatöku og dreifa til þeirra sem fá útgefið hlunnindakort eða veiðikort til eggjatöku.

Í 6. mgr. er kveðið með skýrum hætti á um að ráðherra hafi heimild til að útfæra nánar reglur um útgáfu korta, hæfnispróf veiðimanna og veiðiskýrslur.

Um 3. gr.

Lagt er til að fjarlægð þar sem óheimilt er að hleypa af skoti af sjó verði aukin úr 500 m í 2.000 m. Tilgangur með þessari breytingu er að rýmka friðhelgi fugla við fuglabjörg gagnvart veiðum og annarri nýtingu. Með því móti er dregið úr álagi á stofnana við fuglabjörgin og líkur aukast á vaxandi viðkomu þeirra.

Um 4. gr.

Lagt er til að ráðherra hafi einnig heimild til að banna sölu á fuglum og afurðum þeirra sem teknar hafa verið á grundvelli nýtingar hlunninda, sbr. umfjöllun í III. kafla í almennum athugasemdum. Mikilvægt er við veiðistjórn og stýringu á nýtingu hlunninda að unnt sé að

grípa til mismunandi aðgerða eftir því hvernig aðstæður eru. Þannig getur komið til greina að í stað þess að takmarka nýtingu hlunninda með almennum hætti sé unnt að kveða á um sölubann á fuglum og afurðum sem teknar hafa verið á grundvelli nýtingar hlunninda. Með því að fjölga þeim úrræðum sem ráðherra getur gripið til í því skyni að draga úr hnignun stofna er líklegra að unnt sé að velja leið sem sátst næst um.

Í ljósi þess að lagt er til að ráðherra hafi heimild til að banna sölu á fuglum og afurðum þeirra sem teknir hafa verið á grundvelli nýtingar hlunninda er bann við sölu andareggja og heiðagæsareggja, sbr. 4. málsl. 6. mgr. 20. gr. núgildandi laga, fellt niður. Gert er ráð fyrir að framangreint bann verði sett í reglugerð sem ráðherra setur.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að ráðherra hafi heimild til að heimila nýtingu hlunninda tilgreindra tegunda innan tiltekinna tímamarka á takmörkuðum svæðum. Málsgreinin hefur að geyma hluta 3., 4., 5. og 6. mgr. núgildandi laga. Orðin „skulu friðunarákvæði laga þessara ekki vera til fyrirstöðu því að nytja megir þau hlunnindi eftirleiðis“ hafa verið felld úr 4. og 5. mgr. núgildandi laga. Líkt og kemur fram í umfjöllun í III. kafla í almennum athugasemdum er lagt til að forsenda þess að nýting hlunninda sé heimiluð að viðkoma stofna sé nægileg til þess að vega upp á móti afföllum vegna nýtingar hlunninda. Lagt er til að heimild til eggjatöku sem er að finna í 3. og 6. mgr. núgildandi laga verði framvegis afmörkuð með skýrum hætti við ábúendur hlunnindajarða og aðra rétthafa hefðbundinna hlunninda. Samkvæmt núgildandi lögum er þessi heimild ekki skýrt afmörkuð við hlunnindaréttthafa. Rétt þykir að skýra þetta atriði og líta framvegis á þessa heimild sem nýtingu hlunninda. Í kjölfar gildistöku frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð þar sem nýting hlunninda er heimiluð.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra hafi heimild til þess að takmarka nýtingu hlunninda við tiltekin landsvæði sem og að takmarka nýtingu hlunninda með almennum hætti eða innan tiltekinna landsvæða. Með þessu móti er t.d. unnt að takmarka nýtingu hlunninda á tilteknu landsvæði þar sem stofn tiltekinnar tegundar hefur hnignað mikið en heimila nýtingu á öðrum landsvæðum. Jafnframt er gert ráð fyrir að unnt sé að kveða á um almenna takmörkun á nýtingu hlunninda á landsvísu eða á tilteknu svæði sem getur t.d. falið í sér að einungis sé heimilt að nýta tiltekinn fjölda af tiltekinni tegund.

3. mgr. er samhljóða 2. mgr. 20. gr. núgildandi laga.

4. mgr. er samhljóða 1. mgr. 20. gr. núgildandi laga.

Í 5. mgr. er lagt til bann við þeirri háttsemi að ryðja eggjum úr fuglabjörgum, sbr. umfjöllun í III. kafla í almennum athugasemdum.

Í 6. mgr. er lagt til að ráðherra verði skylt að auglýsa opinberlega drög að reglugerðum sem fyrirhugað er að setja á grundvelli 1. og 2. mgr. 20. gr. laganna og gefa hagsmunaaðilum færi á að koma að sínum athugasemdum varðandi þau. Rétt þykir að kveða á með skýrum hætti að hagsmunaaðilar geti komið athugasemdum sínum á framfæri áður en slíkar reglugerðir verða settar.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 64/1994,
um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.**

Meginefni frumvarpsins snýr að heimild til nýtingar hlunninda sem undir lögum falla. Í því skyni er lagt til að ráðherra verði heimilt að binda nýtingu hlunninda af sjófuglum við tiltekin tímamörk og svæði. Einnig er lagt til skýrara orðalag um veiðikort og sérstök veiðikort, hlunnindakort, og heimild Umhverfisstofnunar til að taka gjald fyrir útgáfu þessara korta. Þá er gert ráð fyrir að hlunnindakort þurfi til eggjatöku.

Reikna má með að einhver upphafskostnaður geti fallið til hjá Umhverfisstofnun við upp-töku hlunnindakorta vegna eggjatöku ásamt vinnu við útgáfu kortanna og yfirferð á fleiri veiðiskýrslum en ella, en á móti má gera ráð fyrir auknum tekjum ríkissjóðs vegna útgáfu kortanna. Áætlanir þar um liggja ekki fyrir, enda óútfært hvernig staðið skuli að útgáfu kortanna auk þess sem eggjataka á Íslandi er óþekkt stærð. Ekki er þó ástæða til að ætla annað en að um óverulegar fjárhæðir verði að ræða, bæði tekna- og gjaldamegin.

Gert er ráð fyrir að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, muni hafa óveruleg áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

