

## Frumvarp til laga

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

Flm.: Silja Dögg Gunnarsdóttir, Haraldur Einarsson,  
Jóhanna María Sigmundsdóttir, Vigdís Hauksdóttir.

1. gr.

Við 1. mgr. 17. gr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Frá 20. ágúst til 1. desember: álft. :

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Með frumvarpinu er lagt til að ráðherra geti í reglugerð og að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands aflétt friðun álfar innan ákveðinna tíma-  
marka.

Álftin er friðuð í flestum löndum og hefur hún verið friðuð á Íslandi frá árinu 1913. Í álitni nefndar sem fjallaði um friðun álfarinnar á Alþingi það ár kemur fram að helstu ástæður frið-  
unar séu fagurfræðilegs eðlis, þ.e. að álfir þyki fagur og tignarlegur fugl, auk þess sem lítil  
hefð hafi verið fyrir því að veiða álfir til matar. Þá hafi álfir verið mjög sjaldgæfar hér á  
landi á tímabili og benda talningar til þess að þær hafi ekki verið nema um 3–5 þúsund í  
kringum 1960. Í svari umhverfissráðherra við fyrirspurn Ásmundar Einars Daðasonar um álfir  
á 140. löggjafarþingi 2011–2012 kemur fram að stofninn hér á landi hafi verið talinn vera um  
14–19% af Evrópustofni álfar. Allt bendi til þess að álfastofninn hafi verið tiltölulega stöð-  
ugur árin 1986–1995 en farið vaxandi síðan. Frá árinu 1991 hafi fjölgun í stofninum sam-  
kvæmt talningu numið um 2,5% á ári að meðaltali.

Ár	Fjöldi álfar í janúar
1986	17 þúsund fuglar
1991	18 þúsund fuglar
1995	16 þúsund fuglar
2000	21 þúsund fuglar
2005	26 þúsund fuglar
2010	29 þúsund fuglar

Ísland er aðili að samningi um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu sem  
fullgiltur var árið 1993. Í 6. gr. samningsins er kveðið á um að samningsaðilar skuli gera við-  
eigandi og nauðsynlegar lagalegar og stjórnfarslegar ráðstafanir til að tryggja friðun villtra  
dýrategunda sem tilgreindar eru í viðauka II við samninginn þar sem m.a. er fjallað um álf-

ina. Samkvæmt samningnum er álftein því friðuð og ekki heimilt að veiða hana nema í þeim undantekningartilvikum sem talin eru upp í 1. mgr. 9. gr. samningsins. Þar segir að samningsaðilar geti veitt undanþágur frá 6. gr. ef engin önnur viðunandi lausn finnst og ef undanþágan stefnir viðkomandi stofni ekki í útrýmingarhættu. Samkvæmt ákvæðinu má veita undanþágur m.a. til að koma í veg fyrir alvarlegt tjón á uppskeru, búfénaði, skóglendi, fiski, vatni og öðrum eignum. Þá kemur fram í lið 8.3.2 í skýrslu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins *Vernd, velferð og veiðar villtra fugla og spendýra*, dags. 3. apríl 2013, að áður en friðun tegundar sé aflétt til að verjast tjóni ætti alltaf að meta og skilgreina tjón af hennar völdum og þurfi að útlista sérstaklega með hvaða hætti það skuli gert. Bændasamtök Íslands hafa með ítarlegum hætti metið og skilgreint tjón af völdum álfta líkt og rakið verður hér á eftir.

Á ákveðnum svæðum getur ágangur álfta verið umtalsverður. Á 143. löggjafarþingi 2013–2014 beindi Svandís Svavarsdóttir fyrirspurn til umhverfis- og auðlindaráðherra um þann vanda sem hlotist hefði af ágangi gæsa og álfta á ræktað land. Þá beindi hún þeirri fyrirspurn til ráðherra hvort hann teldi athugandi að breyta lögum til að koma til móts við kröfur bænda um að heimilt yrði að veiða þessa fugla. Í svari ráðherra kom fram að ágangur gæsa og álfta hefði aukist og að ástæðuna mætti m.a. rekja til breyttra búháttar. Ræktun á korni og repju til að framleiða vistvænt eldsneyti hefði aukist til muna sem hefði leitt til þess að tjón á ræktarlöndum bænda hefði aukist að sama skapi.

Árin 2014 og 2015 var bændum gefinn kostur á að tilkynna um tjón af völdum álfta og gæsa á Bændatorginu sem er vefsíða þar sem bændur geta m.a. nálgast hagnýtar upplýsingar um búreksturinn. Skýrsluhaldskerfi Bændasamtaka Íslands eru tengd við Bændatorgið og þar á meðal er skýrsluhaldskerfi í jarðrækt, Jörð.is. Þegar bændur tilkynna tjón af völdum álfta og gæsa er þeim gert að tengja mat á tjóni við tilekna spildur á Jörð.is. Þar með er einnig búið að tengja tjón af völdum álfta og gæsa við tiltekna staðsetningar í landupplýsingakerfi og eru ýmsir möguleikar á að tengja tjón við upplýsingar um jarðrækt. Rétt er að geta þess að hluti bænda hefur enn ekki stafrænt tunkort á Jörð.is og hefur þar af leiðandi ekki möguleika á að tilkynna um tjón. Þeir bændur sem stunda kornrækt og endurrækta tún sín reglulega eru þó langflestir með stafrænt tunkort á Jörð.is en það eru jafnframt þeir sem verða helst fyrir tjóni af völdum álfta og gæsa. Við tilkynningu á tjóni voru bændur m.a. beðnir um eftirfarandi upplýsingar:

- Búrekstrarform (ÍSAT-númer).
- Landnúmer.
- Spilda (tenging við Jörð.is).
- Eðli tjóns (bæling og/eða át).
- Umfang tjóns (lítið ↔ meiri háttar).
- Tímabil tjóns.
- Tjónvaldur.
- Forvarnir og útlagður kostnaður vegna þeirra.

Töluverðar breytingar hafa orðið undanfarin ár hjá bændum á vali á tegundum til ræktunar. Til dæmis hefur dregið saman í kornræktinni um meira en 1.500 hektara síðustu fjögur ár. Helstu ástæður þessarar þróunar eru einkum taldar vera að undanfarin ár hafa verið erfið til kornræktar. Kornrið þroskast seint og loks þegar það hefur verið hæft til þreskingar hafa veður og fugl valdið miklu tjóni. Þetta hefur orðið til þess að kostnaður við kornræktina hefur í sumum tilfellum orðið hærri en markaðsvirði byggs og þá eru helstu forsendur fyrir kornrækt brostnar. Hagkvæmni kornræktar byggist að stórum hluta á því að lágmarksuppskera fái af hverjum hektara. Tiltölulega lítið tjón verður í mörgum tilfellum til þess að ekki reyn-

ist hagkvæmt að stunda kornrækt á ákveðnum svæðum og þá er í staðinn keypt innflutt kjarnfóður.

Árið 2014 tilkynntu alls 130 bændur um tjón í gegnum Bændatorgið en árið 2015 voru þeir aðeins 46. Ekki er gott að átta sig á því í hverju munur þessara ára liggur en það er þó eðlilegt að tjónið minnkar samhliða því að bændur hafa gefist upp á kornrækt á þeim stöðum þar sem helst hafa orðið tjón síðastliðin ár. Það má því gera ráð fyrir að samantekt úr svörum bænda um tjón á árunum 2014 og 2015 gefi ekki rétta mynd vegna minnkandi ræktunar. Þá má einnig gera ráð fyrir því að margir bændur hafi ekki tilkynnt um tjón í ljósi þess að lítið hafi áunnist síðustu ár í þeirri viðleitni að fá tjónið viðurkennt eða bætt og þeir sjái engin úrræði til að verjast tjóninu.

Tjón af völdum ágangs fugla er langmest á túnnum, sem er eðlilegt í ljósi þess að hlutfall túna er líklega meira en 90% af öllu ræktuðu landi hérlendis. Þó má ætla að tjónið sé fyrst og fremst á nýlega endurræktuðum túnnum. Í langflestum tilfellum valda fleiri en ein fuglategund tjóni á tilteknu ræktarlandi. Það sést t.d. þegar tjón á kornökrum varð að meðaltali á 204 hekturum árin 2014 og 2015 en álfst þar tjóni á 183 hekturum, grágæs á 175 hekturum, heiðagæs á 90 hekturum og aðrir fuglar á 28 hekturum. Þegar skoðaðar eru tilkynningar um hver sé tjónvaldur í tiltekinni ræktun kemur í ljós að álfst er sá tjónvaldur sem oftast er nefndur í kornræktinni en grágæs fylgir þar fast á eftir. Korn- og grænfóðurrækt er stunduð í mismiklum mæli eftir landsvæðum og þar af leiðandi er tjónið mismikið eftir svæðum. Ræktun er langmest á Suðurlandi og er tjónið þar því einnig mest í hekturum talið. Þegar heildarkornrækt á einstökum svæðum er borin saman við tjónið kemur í ljós að dálítill munur er á tjóni milli landsvæða. Til dæmis urðu 4% kornakra á svæði Búnaðarsambands Eyfirðinga fyrir tjóni af völdum fugla á meðan 12% akra á svæði Búnaðarsambands Suður-Þingeyinga urðu fyrir tjóni. Ekki er víst að þessi munur á milli svæða sé raunverulegur heldur getur verið að bændur hafi verið duglegri að tilkynna á einu svæði frekar en á öðrum.

Þegar bændur leggja mat á umfang tjónsins er það frá því að vera lítið (< 10%) og upp í að vera meiri háttar (<= 100%). Til að nálgast það hvert fjárhagslegt tjón hefur orðið af völdum fuglanna eru kornakrar hér reiknaðir út í hektaraígildum. Þá er tjón sem t.d. er metið „nokkuð < 25%“ reiknað sem 18% uppskerutjón. Sé þessi nálgun við tjónmat valin má gera ráð fyrir að 84 hektarar af korni séu uppskerulausir af völdum fugla þegar stuðst er við meðaltal síðustu tveggja ára. Reikna má með að meðaluppskera korns sé um 3,5 tonn á hektara og að hálmuppskeran sé um 1,8 tonn/ha. Af 84 hekturum má því áætla að tapast hafi um 294 tonn af korni og 147 tonn af hálmi. Markaðsvirði byggs er um 47 kr./kg og hálmverð er um 20 kr./kg þurrefnis. Heildartapið er því áætlað um 16,8 millj. kr. Ef gert er ráð fyrir að sama vægi tjóns gildi fyrir allar fuglategundir, þar sem fulgar eru skráðir valdir að tjóninu, má gera ráð fyrir að álfst ein og sér hafi valdið uppskerutjóni í kornrækt að verðmæti 6,4 millj. kr. ef tekið er mið af meðaltali árunna 2014 og 2015 og tilkynningum bænda þar um. Þá er rétt að nefna að bændur eyða umtalsverðum fjármunum og vinnu í að verjast tjóni af völdum álfta og gæsa sem erfitt er að kostnaðarmeta.

Rétt er að geta þess að lokum að tjón af völdum álfta og gæsa er mest á túnnum og þar af leiðandi er fjárhagstjónið þar einnig mest. Ef sömu aðferðir eru notaðar við að meta uppskerutjón af túnnum og grænfóðri og gert er að framan í korni má reikna með að heildartjón árin 2014 og 2015 nemi á milli 70 og 90 millj. kr.

Að framangreindu virtu er ljóst að ágangur álfta er umtalsverður og tjón fyrir bændur því mikið. Hún virðist ekki valda sambærilegu tjóni í öðrum löndum og því er hún víðast hvar alfríðuð. Skýringuna má eflaust helst finna í þeirri staðreynd að álfst kemur hingað til lands á vorin og dvelur hérlendis á helsta ræktunartímanum. Í ljósi alls framangreinds er með frum-

varpinu lagt til að ráðherra geti í reglugerð og að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands aflétt friðun álfra innan ákveðinna tímamarka. Í reglugerð er brýnt að fram komi að veiðisvæðin séu afmörkuð, þ.e. að bændur hafi heimild til veiða á eigin ræktarlandi.