



VERND, VELFERÐ OG VEIÐAR VILLTRA FUGLA OG SPENDÝRA

Lagaleg og stjórnsýsluleg staða og tillögur um úrbætur



VERND, VELFERÐ OG VEIÐAR VILLTRA FUGLA OG SPENDÝRA

Lagaleg og stjórnsýsluleg staða og tillögur um úrbætur

Nefnd um lagalega stöðu villtra fugla og spendýra, skipuð af umhverfis- og auðlindaráðherra

Skýrsla unnin fyrir umhverfis- og auðlindaráðherra

3. apríl 2013

Ljósmyndir í skýrslunni eru nær allar eftir Daníel Bergmann (www.danielbergmann.com), sjá myndaskrá bls. 322.

Vitna skal í skýrsluna á eftirfarandi hátt:

Menja von Schmalensee, Kristinn H. Skarphéðinsson, Hildur Vésteinsdóttir, Tómas G. Gunnarsson, Páll Hersteinsson, Auður L. Arnþórsdóttir, Hólmfríður Arnardóttir og Sigmar B. Hauksson (2013). Vernd, velferð og veiðar villtra fugla og spendýra. Lagaleg og stjórnsýsluleg staða og tillögur um úrbætur. Skýrsla unnin fyrir umhverfis- og auðlindaráðherra. 350+xi bls. ásamt viðaukum.

EFNISYFIRLIT

EFNISYFIRLIT	I
FORMÁLI	VII
SAMANTEKT	1
1. SÖGULEGT YFIRLIT UM LAGALEGA STÖÐU VILLTRA DÝRA	15
Á ÍSLANDI	15
1.1 SPENDÝR	16
1.1.1 Melrakki	16
1.1.2 Minkur	18
1.1.3 Hreifadýr	19
1.1.4 Hvalir	20
1.1.5 Bjarndýr	22
1.1.6 Hreindýr	22
1.2 FUGLAR	24
1.2.1 Æðarfugl	27
1.2.2 Máfar	28
1.2.3 Ránfuglar	30
1.2.4 Rjúpa	31
1.2.5 Fuglaveiðisamþykktir og nýting hlunninda	33
1.3 VEIÐITÆKI OG VEIÐIÐFERÐIR	33
1.4 VELFERÐ VILLTRA DÝRA	35
1.5 INNFLUTNINGUR VILLTRA DÝRA	35
2. ALÞJÓÐLEGIR SAMNINGAR	38
2.1 SAMNINGAR SEM ÍSLAND HEFUR FULLGILT	39
2.2 AÐRAR ALÞJÓÐLEGAR SAMÞYKKTIR ER VARÐA STARF NEFNDARINNAR	44
2.3 ALÞJÓÐLEGT SAMSTARF Í UMHVERFISMÁLUM	47
2.4 NIÐURSTÖÐUR NEFNDAR VARÐANDI ALÞJÓÐSAMNINGA OG -SAMSTARF	48
3. SKILGREININGAR	50
3.1 VERND, FRIÐUN OG TENGD HUGTÖK	50
3.2 VILLT DÝR OG TENGD HUGTÖK	53
3.3 VEIÐAR OG TENGD HUGTÖK	57
3.4 AÐRAR SKILGREININGAR	59
3.5 NIÐURSTÖÐUR NEFNDAR VARÐANDI SKILGREININGAR	59
4. MARKMIÐ OG GILDISSVIÐ VILLIDÝRALAGA	60
4.1 NIÐURSTÖÐUR NEFNDAR VARÐANDI MARKMIÐ OG GILDISSVIÐ VILLIDÝRALAGA	63
5. UMSJÓN MEÐ MÁLEFNUM VILLTRA DÝRA	64
5.1 AÐKOMA HLUTAÐEIGANDI AÐILA AÐ MÁLEFNUM SEM VARÐA VILLTA FUGLA OG SPENDÝR	65
5.2 HLUTVERK STOFNANA	67
5.2.1 Umsjón verndar villtra fugla og spendýra	69
5.2.2 Umsjón nytjaveiða á villtum fuglum og spendýrum	70
5.2.3 Umsjón aðgerða til að fyrirbyggja tjón af völdum villtra fugla og spendýra	71
5.3 NIÐURSTÖÐUR NEFNDAR VARÐANDI UMSJÓN MÁLEFNA VILLTRA DÝRA	73
6. VERND	74
6.1 VERND BÚSVÆÐA	75
6.1.1 Mikilvæg búsvæði villtra dýra á Íslandi	76

6.1.2 Alþjóðlegt umhverfi	77
6.1.3 Um búsvæði villtra fugla og spendýra í íslenskum lögum	78
6.1.4 Niðurstöður nefndar og framtíðarsýn varðandi vernd búsvæða	82
6.2 VERND GEGN OFVEIÐI	83
6.2.1 Sjálfbær nýting dýrastofna	85
6.2.2 Sjálfbærar veiðar í alþjóðlegu samhengi	88
6.2.3 Viðmið varðandi setningu laga er ná til sjálfbærrar nýtingar villtra dýra	89
6.2.3.1 Meginreglur	89
6.2.3.2 Verndun	92
6.2.3.3 Sjálfbær nýting	92
6.2.3.4 Frumatriði við mótun villidýralaga með sjálfbærni að leiðarljósi	92
6.2.3.5 Framkvæmd og eftirfylgni	92
6.2.4 Ákvæði um sjálfbærar veiðar í villidýralögnum	94
6.2.4.1 Sjálfbærni og nýting hlunninda	94
6.2.5 Sjálfbær nýting íslenskra villtra dýrastofna	95
6.2.5.1 Spendýr	95
6.2.5.2 Fuglar	98
6.2.6 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi vernd gegn ofveiði	100
6.3 VERND FYRIR MENGUN	101
6.3.1 Niðurstöður nefndar varðandi vernd gegn mengun	105
6.4 VERND GEGN ÁGENGUM TEGUNDUM	106
6.4.1 Spendýr og fuglar sem eru eða geta orðið ágeng í íslenskri náttúru	106
6.4.2 Alþjóðasamningar og regluverk varðandi framandi og ágengar tegundir	108
6.4.3 Niðurstöður nefndar og framtíðarsýn vegna verndar gegn ágengum tegundum	110
6.5 VERND FYRIR GÆLU- OG HÚSDÝRUM	111
6.5.1 Kettir	111
6.5.1.1 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi vernd fyrir heimilisköttum	113
6.5.3 Hundar	114
6.5.3.1 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi vernd fyrir hundum	115
6.5.4 Sauðfé	115
6.5.4.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir sauðfé	116
6.6 VERND FYRIR ATVINNUSTARFSEMI	116
6.6.1 Fiskveiði	116
6.6.1.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna meðafla í fiskinetum	118
6.6.2 Orkuframleiðsla og –dreifing	119
6.6.2.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna orkuvinnslu og –dreifingar	122
6.6.3 Framkvæmdir	123
6.6.3.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir vega- og byggingaframkvæmdum	124
6.6.4 Náttúrulífstengd ferðaþjónusta	125
6.6.4.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir náttúrulífstengdri ferðaþjónustu	126
6.6.5 Landbúnaður	127
6.6.5.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir landbúnaði	127
6.6.6 Ljós- og kvikmyndun	128
6.6.6.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna ljós- og kvikmyndunar villtra dýra	129
6.7 VERND FYRIR UMFERÐ	129
6.7.1 Bílaumferð	130
6.7.1.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir bílaumferð	131
6.7.2 Flugumferð	131
6.7.2.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir flugumferð	132
6.7.3 Umferð báta og sækatta	132
6.7.3.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir bátaumferð	133
6.7.4 Umferð göngufólks	133
6.7.4.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir umferð gangandi manna	133
6.8 FRIÐUN	134
6.8.1 Að vernda með friðun	135
6.8.2 Friðun tegunda	136

6.8.3 Friðun svæða vegna dýralífs.....	137
6.8.3.1 Friðlýst og vernduð svæði vegna dýralífs	138
6.8.3.2 Net verndarsvæða.....	139
6.8.3.3 Friðlýsing æðarvarpa og selalátra	142
6.8.3.4 Sértæk friðun	142
6.8.3.4.1 Haförn	143
6.8.3.4.2 Aðrir fuglar	144
6.8.3.4.3 Refir	144
6.8.4 Válistar og aðrar forsendur friðunar	145
6.8.5 Friðun villtra dýra – staðan í dag.....	146
6.8.6 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi friðun	148
7. VELFERÐ VILLTRA DÝRA.....	149
7.1 LÖGGJÖF OG ALÞJÓÐLEGT UMHVERFI VARÐANDI VELFERÐ VILLTRA DÝRA ALMENNT	150
7.1.1 Niðurstöður nefndar varðandi almenna löggjöf um velferð villtra dýra	151
7.2 NEYÐARAÐSTOÐ OG DÝRALÆKNISÞJÓNUSTA FYRIR VILLT DÝR	151
7.2.1 Niðurstöður nefndar varðandi neyðaraðstoð og dýralæknisþjónustu fyrir villt dýr.....	153
7.3 HANDSÖMUN, UPPELDI OG HALD VILLTRA DÝRA.....	154
7.3.1 Noregur	156
7.3.2 Evrópusambandið	157
7.3.3 Niðurstöður nefndar varðandi handsömun, uppleldi og hald villtra dýra	157
7.4 VEIÐAR.....	157
7.4.1 Niðurstöður nefndar um velferð dýra vegna veiða	160
7.5 DÝR SEM VALDA TJÓNI.....	161
7.5.1 Grundvöllur ákvarðanatöku um aðgerðir gegn dýrum sem valda tjóni	163
7.5.2 Aðferðir við dráp á dýrum sem valda tjóni.....	164
7.5.3 Niðurstöður nefndar um velferð dýra sem valda tjóni.....	164
7.6 ÁHRIF FRAMKVÆMDA EÐA ANNARRA ATHAFNA MANNA	165
7.6.1 Niðurstöður nefndar varðandi velferð dýra og framkvæmdir	166
8. VEIÐAR.....	167
8.1 ALMENN ATRIÐI VARÐANDI VEIÐAR	170
8.1.1 Veiðiréttur og veiðisvæði	170
8.1.1.1 Almenningar og afréttir.....	172
8.1.1.2 Veiðar á vernduðum svæðum	172
8.1.1.2.1 Svæði vernduð með sérlögum	172
8.1.1.2.1.1 Vatnajökulspjóðgarður.....	172
8.1.1.2.1.2 Þjóðgarðurinn á Þingvöllum	173
8.1.1.2.1.3 Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull	173
8.1.1.2.1.4 Mývatn og Laxá	173
8.1.1.2.1.5 Breiðafjörður	174
8.1.1.2.2 Friðlönd	174
8.1.1.2.3 Alþjóðlegt umhverfi varðandi veiðar á vernduðum svæðum	174
8.1.1.2.4 Niðurstöður nefndar varðandi veiðar á vernduðum svæðum	175
8.1.1.3 Helstu niðurstöður og tillögur nefndar varðandi veiðirétt og veiðisvæði	176
8.1.2 Veiðimenn	177
8.1.2.1 Menntun, hæfnispróf, siðferði	177
8.1.2.1.1 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi menntun, hæfnispróf og siðferði veiðimanna ...	178
8.1.2.2 Erlendir veiðimenn	180
8.1.2.2.1 Niðurstöður nefndar varðandi erlenda veiðimenn	180
8.1.2.3 Fatlaðir veiðimenn	181
8.1.2.3.1 Niðurstöður nefndar varðandi fatlaða veiðimenn	181
8.1.2.4 Veiðikort, hlunnindakort og veiðiskýrslur	182
8.1.2.4.1 Niðurstöður nefndar varðandi veiðikort, hlunnindakort og veiðiskýrslur.....	183
8.1.2.5 Veiðikortasjóður.....	184
8.1.2.5.1 Niðurstöður nefndar varðandi veiðikortasjóð.....	185

8.1.3 Samantekt á helstu niðurstöðum og tillögum nefndar vegna veiðimanna	187
8.2 VEIÐI TIL NYTJA – FRÍSTUNDA- OG HLUNNINDAVEIÐI	188
8.2.1 Veiðitæki	189
8.2.1.1 Niðurstöður nefndar varðandi veiðitæki til nytjaveiða	190
8.2.2 Nytjaveiðar á spendýrum	191
8.2.2.1 Tófa	192
8.2.2.2 Hreindýr	193
8.2.2.2.1 Umsjón hreindýramála	194
8.2.2.2.2 Hreindýraráð	195
8.2.2.2.3 Rannsóknir og ráðgjöf	195
8.2.2.2.4 Hreindýraveiðileyfi	196
8.2.2.2.5 Leiðsögumenn	197
8.2.2.2.6 Almenn atriði varðandi hreindýraveiðar	197
8.2.2.2.6.1 Veiðitími	198
8.2.2.2.6.2 Veiðisvæði	198
8.2.2.2.6.3 Veiðikvóti	199
8.2.2.2.6.4 Akstur utan vega vegna hreindýraveiða	200
8.2.2.2.6.5 Eftirlit	200
8.2.2.2.6.6 Skipting veiðigjalds	201
8.2.2.2.6.7 Arður af hreindýraveiðum	201
8.2.2.2.7 Samantekt á helstu tillögum nefndar vegna nytjaveiða á hreindýrum	202
8.2.3 Nytjaveiðar á fuglum	204
8.2.3.1 Alþjóðlegir samningar	205
8.2.3.2 Gæsir	206
8.2.3.3 Endur	207
8.2.3.4 Skarfar	208
8.2.3.5 Svartfuglar	208
8.2.3.6 Rjúpa	210
8.2.3.7 Helstu tillögur og niðurstöður nefndar varðandi nytjaskotveiðar á fuglum	211
8.2.3.8 Tegundir sem eru veiddar í Evrópu en friðaðar á Íslandi	213
8.2.3.8.1 Skógarþröstur	213
8.2.3.8.2 Hrossagaukur	213
8.2.3.8.3 Heiðlóa	214
8.2.3.8.4 Æðarfugl	215
8.2.3.8.5 Spói	215
8.2.3.8.6 Jaðrakan	216
8.2.3.8.7 Stelkur	216
8.2.3.8.8 Rauðbrystingur	216
8.2.3.8.9 Helstu niðurstöður nefndar varðandi tegundir sem eru veiddar í Evrópu en friðaðar á Íslandi	217
8.2.4 Nýting hlunninda	218
8.2.4.1 Niðurstöður nefndar varðandi almenna hlunnindanýtingu	218
8.2.4.2 Gerðir hlunninda	219
8.2.4.2.1 Dúntekja	219
8.2.4.2.2 Eggjataka	220
8.2.4.2.3 Fuglatekja	223
8.2.4.2.3.1 Veiðar á ófleygum ungum	223
8.2.4.2.3.2 Veiðar í háf	226
8.2.4.3.4 Samantekt á helstu tillögum og niðurstöðum nefndar varðandi hlunnindaveiði	228
8.2.5 Sala á veiðiafurðum	229
8.2.5.1 Helstu tillögur nefndar varðandi sölu á veiðiafurðum	231
8.2.6 Magnveiði	232
8.2.6.1 Helstu tillögur nefndar varðandi magnveiði	236
8.3 VEIÐAR OG AÐRAR AÐGERDIR TIL AÐ VERJAST TJÓNI	236
8.3.1 Um lagaákvæði varðandi tjón af völdum villtra dýra	239
8.3.2 Helstu tillögur nefndar varðandi lagaákvæði um tjón af völdum villtra dýra	241

8.3.3	Veiðiaðferðir	241
8.3.3.1	Undanþáguákvæði	242
8.3.3.2	Eitur	242
8.3.3.3	Gildirur og fótbogar	243
8.3.3.4	Ljósgrjafar	245
8.3.3.5	Rafeindatæki	246
8.3.3.6	Hundar	246
8.3.3.7	„Umtalsverður ami“	247
8.3.3.8	Helstu tillögur nefndar varðandi veiðiaðferðir	247
8.3.4	Aðrar aðgerðir en veiðar til að verjast tjóni	248
8.3.4.1	Helstu niðurstöður nefndar vegna annarra aðgerða en veiða til að verjast tjóni	249
8.3.5	Tjón af völdum einstakra tegunda	249
8.3.5.1	Tófa	249
8.3.5.1.1	Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi tófu	255
8.3.5.2	Minkar	256
8.3.5.2.1	Niðurstöður nefndar vegna minks	259
8.3.5.3	Mýs og rottur	259
8.3.5.4	Hvítabirnir	260
8.3.5.4.1	Íslensk lög og reglur	261
8.3.5.4.2	Komur hvítabjarna 2008-2011 og viðbrögð stjórnvalda	261
8.3.5.4.3	Önnur sjónarmið	263
8.3.5.4.4	Niðurstöður nefndar varðandi hvítabirni	265
8.3.5.5	Villingar	266
8.3.5.5.1	Niðurstöður nefndar varðandi villinga	267
8.3.6	Skotveiðar á fuglum vegna tjóns	267
8.3.6.1	Ófriðaðar tegundir	268
8.3.6.2	Kjói	270
8.3.7	Fuglar sem hvorki eru skotnir til nytja né til að verjast tjóni	270
8.4	DRÁP OG VARSLA Á ALFRÍÐUÐUM FUGLUM	274
8.4.1	Helstu tillögur nefndar vegna dráps og vörslu á alfríðuðum fuglategundum	274
8.5	SAMANTEKT Á ÞEIM TILLÖGUM NEFNDAR SEM EKKI SAMRÆMAST ÁKVÆÐUM VISTGERÐARTILSKIPUNAR- OG FUGLATILSKIPUNAR EVRÓPUSAMBANDSINS	275
9.	SJÁVARSPENDÝR	276
9.1	SELIR	278
9.1.1	Staða sela við Ísland	278
9.1.2	Selir í alþjóðlegu samhengi	280
9.1.3	Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi seli	282
9.2	ROSTUNGAR	285
9.2.1	Niðurstöður nefndar varðandi rostunga	285
9.3	HVALIR	285
9.3.1	Staða hvala við Ísland	286
9.3.2	Hvalir í alþjóðlegu samhengi	288
9.3.3	Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi hvali	291
9.4	SAMANTEKT Á NIÐURSTÖÐUM OG TILLÖGUM NEFNDAR VARÐANDI SJÁVARSPENDÝR	294
10.	RANNSÓKNIR Á VILLTUM DÝRUM Í TENGLUM VIÐ VEIÐAR OG VERND	295
10.1	LÖG UM RANNSÓKNIR Á VILLTUM FUGLUM OG SPENDÝRUM	296
10.2	ALÞJÓÐLEGIR SAMNINGAR Í TENGLUM VIÐ RANNSÓKNIR OG VÖKTUN Á VILLTUM FUGLUM OG SPENDÝRUM	296
10.3	ÁHRIF RANNSÓKNA Á VILLT DÝR	298
10.4	HELSTU ATRIÐI SEM ÞARF AÐ BÆTA VARÐANDI RANNSÓKNIR Á VILLTUM DÝRUM	299
10.5	NIÐURSTÖÐUR NEFNDAR VARÐANDI RANNSÓKNIR	301
11.	ALMENNINGSFRÆÐSLA OG UMHVERFISVITUND	302
11.1	HVAÐA FRÆÐSLU VANTAR?	303
11.2	HVERJIR EIGA AÐ FRÆÐA OG HVERNIG?	304

11.3 NIÐURSTÖÐUR NEFNDAR VARÐANDI ALMENNINGSFRÆÐSLU OG UMHVERFISVITUND	307
12. EFTIRLIT MEÐ OG BROT Á VILLIDÝRALÖGUM	308
12.1 EFTIRLIT MEÐ FRAMKVÆMD LAGA	309
12.2 BROT Á VILLIDÝRALÖGUNUM	310
12.2.1 Vanræksla opinberra aðila	310
12.2.1.1 Reglur um fuglamerkingar.....	311
12.2.1.2 Sjálfbærar veiðar	311
12.2.1.3 Málshraði	311
12.2.1.4 Reglugerð um innflutning og útflutning.....	311
12.2.1.5 Veiðar á ref og mink	311
12.2.1.6 Skrá um arnarhreiður.....	312
12.2.1.7 Skrár um æðarvörp	312
12.2.2 Önnur brot	312
12.2.2.1 Brot gegn almennum ákvæðum villidýralaganna.....	313
12.2.2.2 Brot gegn sérákvæðum um einstakar dýrategundir	315
12.2.3 Samantekt	317
12.3 DÓMAR.....	317
12.4 REFSINGAR.....	319
12.5 SAMANTEKT OG ÁBENDINGAR VARÐANDI BROT Á VILLIDÝRALÖGUM	320
MYNDASKRÁ	322
HEIMILDIR	323

Skýrslunni fylgja einnig þrjú viðaukar:

I. VIÐAUKI. SAMRÁÐ

II. VIÐAUKI. LISTI YFIR LÖG OG ALÞJÓÐASAMNINGA SEM FARIÐ VAR YFIR

III. VIÐAUKI. ÁTHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKAR GREINAR LAGA NR. 64/1994

FORMÁLI

Fyrir um 19 árum tóku gildi lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994 (hér eftir nefnd villidýralög), en markmið þeirra er að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag veiða og annarrar nýtingar dýra, svo og aðgerðir til þess að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda.

Á síðustu áratugum hefur Ísland staðfest ýmsa alþjóðlega samninga sem lúta að verndun dýra og búsvæða þeirra og kalla sumir þeirra á breytingar í íslenskri löggjöf eða endurskoðun á stjórnarsýslu málaflokksins. Auk þess hafa komið fram á sjónarsviðið alþjóðlegar tilskipanir og viðmið varðandi vernd og veiðar villtra dýra sem æskilegt er að hafa til hliðsjónar eða innlima hér á landi eftir því sem ástæða þykir til (sjá 2. kafla).

Villidýralögunum hefur verið breytt næstum árlega frá því að þau tóku gildi eða alls 19 sinnum, án þess að einstakir kaflar þeirra eða lögin sjálf hafi verið skoðuð í heild. Í ljósi þess og breyttra aðstæðna frá því að villidýralögin tóku gildi, ásamt því að komið hafa fram annmarkar á þeim, var orðið tímabært að víðtæk endurskoðun þeirra færi fram.

Hinn 9. júlí 2010 skipaði umhverfisráðherra nefnd sem samkvæmt erindisbréfi var ætlað að varpa skýru ljósi á lagalega stöðu villtra spendýra og fugla á Íslandi, m.a. með tilliti til dýraverndarsjónarmiða, og leggja fram tillögur um úrbætur með það að leiðarljósi að uppfylla markmið gildandi laga og þeirra alþjóðlegu samninga sem Ísland er aðili að og varða verndun villtra spendýra og fugla og veiðar á þeim. Vinna nefndarinnar átti ekki að einskorðast við að rýna framkvæmd villidýralaganna, heldur átti hún að taka til skoðunar vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, þar með talið selum og hvölum, í víðu samhengi. Nefndin átti því einnig að skoða önnur lög er tengjast viðfangsefninu eftir því sem ástæða þótti til. Þá átti nefndin að vinna eftir stefnu ríkisstjórnarinnar í umhverfismálum, sem byggir á meginreglum umhverfisréttar með sérstaka áherslu á náttúruvernd, og að staða hennar innan stjórnarráðsins verði styrkt til muna. Einnig átti nefndin að taka fugla- og vistgerðartilskipanir Evrópusambandsins til sérstakrar skoðunar.

Nefndin var þannig skipuð:

Menja von Schmalensee (líffræðingur og sviðsstjóri á Náttúrustofu Vesturlands), formaður, skipuð án tilnefningar.

Auður Lilja Arnþórsdóttir (dýralæknir og sérfræðingur á sviði heilbrigðis og velferðar dýra hjá Matvælastofnun), tilnefnd af Dýralæknafélagi Íslands.

Hildur Vésteinsdóttir (umhverfis- og auðlindafræðingur og sérfræðingur hjá Umhverfisstofnun), tilnefnd af Umhverfisstofnun.

Hólmfríður Arnardóttir (sérfræðingur og framkvæmdastjóri Fuglaverndar), skipuð án tilnefningar.

Kristinn Haukur Skarphéðinsson (líffræðingur og sviðsstjóri á Náttúrufræðistofnun Íslands), tilnefndur af Náttúrufræðistofnun Íslands.

Páll Hersteinsson (líffræðingur og prófessor í spendýrafræði við Háskóla Íslands), skipaður án tilnefningar.

Sigmar B. Hauksson (fjölmiðlamaður og formaður Skotveiðifélags Íslands), tilnefndur af Skotveiðifélagi Íslands.

Tómas Grétar Gunnarsson (líffræðingur og forstöðumaður Rannsóknaseturs Háskóla Íslands á Suðurlandi), tilnefndur af frjálsum félagasamtökum á sviði náttúruverndar.

Þórunn Elfa Sæmundsdóttir, ritari umhverfis- og auðlindaráðherra, var starfsmaður nefndarinnar.

Breytingar urðu á nefndinni er leið á starf hennar, vegna óvænts og mjög sorglegs fráfalls tveggja nefndarmanna, sem báðir létust eftir skammvinn veikindi. Páll Hersteinsson lést þann 13. október 2011 og Sigmar B. Hauksson þann 24. desember 2012. Enginn nýr nefndarmaður var skipaður í stað Páls en **Arne Sólmundsson**, varaformaður Skotveiðifélags Íslands, varð tengiliður nefndarinnar við félagið eftir fráfall Sigmars. Bæði Páll og Sigmar höfðu á ævi sinni mótandi áhrif á vernd og veiðar á villtum dýrum og er þeirra sárt saknað.

Vinna nefndarinnar er fyrsti áfanginn í því ferli að semja nýtt lagafrumvarp sem tekur til verndar, velferðar og veiða á villtum fuglum og spendýrum. Tilgangurinn var að stefna saman sérfræðingum með þekkingu á náttúruvernd, náttúrufræðum, veiðum og alþjóðasamningum á sviði veiða og náttúruverndar til að taka saman heildaryfirlit um lagalega stöðu villtra fugla og spendýra og setja fram tillögur um úrbætur. Skýrsla þessi, sem í efnismeðferð svipar til hvítbókar (sbr. Hvítbók um náttúruvernd frá 2011), er afrakstur þeirrar vinnu. Ætlunin er að lögfróðir sérfræðingar hafi skýrsluna að leiðarljósi við að semja sjálfan lagatextann í frumvarp að nýjum villidýralögum, en vakin er athygli á því að enginn lögfræðimenntaður einstaklingur átti sæti í nefndinni og er mögulegt að textinn litist að nokkru leyti af því. Er með þessu fyrirkomulagi gerð tilraun til að tryggja að ný lög verði eins og best verður á kosið bæði efnislega og í lagalegu tilliti. Þrátt fyrir að almenn sátt ríki í nefndinni um efni skýrslunnar er vert að benda á að hér er um að ræða niðurstöður umræðna og oft á tíðum málamiðlana og er því ekki víst að allar tillögurnar endurspegli sjónarmið einstakra stofnana, samtaka eða einstaklinga að öllu leyti.

Við vinnu sína hafði nefndin það að leiðarljósi að veita sem víðtækasta yfirsýn um þau málefni sem henni var ætlað að skoða. Auk þess var lögð áhersla á umfangsmikið samráð við bæði fagaðila og hagsmunaaðila. Nefndin fundaði samtals 38 sinnum. Fundir voru yfirleitt heilsdagsfundir, en undir lok vinnunnar var í einhverjum mæli notast við styttri símafundi. Segja má að vinna nefndarinnar hafi skipst í þrjár lotur:

1) Strax í upphafi vinnunnar var með samráðsbréfi óskað sérstaklega eftir ábendingum frá 77 aðilum. Nefndinni bárust skriflegar ábendingar frá 21 þeirra og auk þess átti hún 12 samráðsfundi með mismunandi aðilum. Í þessari fyrstu lotu vinnunnar var efni skýrslunnar kortlagt og farið yfir öll þau atriði sem nefndin taldi nauðsynlegt að skýrslan næði til. Auk samráðs á formi innsendra ábendinga og samráðsfunda áttu nefndarmenn óformlega fundi og samtöl um afmörkuð málefni við ýmsa aðra aðila. Þá lögðust nefndarmenn í ítarlega heimildavinnu og tóku til skoðunar þá alþjóðlegu samninga og viðmið sem málefninu tengjast, auk þess að fara í saumana á fjölda skýrslna, greinargerða, vísindagreina og mismunandi laga er málefninu tengjast. Heimildaskrá þessarar skýrslu gefur góða mynd af þeirri vinnu, en þar er vitnað til meira en 700 heimilda. Þá er í II. viðauka skýrslunnar að finna heildaryfirlit um þau lög sem skoðuð voru. Fyrstu drög að skýrslu nefndarinnar lágu fyrir við lok þessarar lotu.

2) Í annarri lotu mótaði nefndin fjölda **meginreglna**, sem byggðu á meginreglum settum fram í þeim alþjóðasamningum sem Ísland hefur fullgilt auk annarra upplýsinga sem nefndin hafði aflað sér og taldi æskilegt að hafa að leiðarljósi. Með hliðsjón af meginreglunum fór nefndin yfir allar sínar tillögur að nýju og mátaði þær við reglurnar. Með þessu móti skerptust tillögurnar og lá í lok þessarar lotu fyrir nokkuð fullmótuð skýrsla.

3) Í þriðju lotunni var, í anda þess að hafa sem víðtækast samráð, ákveðið að gefa 27 aðilum úr röðum sérfræðinga og valdra fulltrúa hagsmunaaðila kost á að lesa skýrsluna að hluta eða í heild og koma ábendingum til nefndarinnar um það sem að þeirra mati mætti betur fara. Barst nefndinni yfirlésinn texti með ábendingum frá 16 þessara aðila, auk athugasemda á öðru formi frá 5 aðilum til viðbótar. Með það fyrir augum að reyna að skapa sem besta sátt um tillögur nefndarinnar og fyrirbyggja

misskilning um einstök atriði fór hún ítarlega yfir allar innsendar athugasemdir og tillögur yfirlesara og voru í kjölfarið gerðar margvíslegar breytingar á texta skýrslunnar og tillögum nefndar.

Þess skal getið að í I. viðauka má finna nánari upplýsingar varðandi samráð nefndarinnar, s.s. eintak af samráðsbréfi, lista yfir samráðsaðila og samráðsfundi auk allra þeirra skriflegu ábendinga sem nefndinni bárust í fyrstu lotu vinnunnar. Einnig er þar að finna upplýsingar um þá aðila sem boðinn var yfirlestur í þriðju lotu og hverjir þeirra skiluðu yfirlesnum texta með ábendingum eða komu athugasemdum á framfæri við nefndina á annan hátt.

Þrátt fyrir að nefndinni hafi fyrst og fremst verið ætlað að skoða lagalega stöðu villtra fugla og spendýra kom fljótlega í ljós í starfi hennar að ýmissa annarra úrbóta var þörf til að bæta verndarstöðu villtra fugla og spendýra, tryggja að nytjar á þeim séu sjálfbærar og að alþjóðasamningar séu uppfylltir varðandi þessa þætti. Þess vegna setur nefndin í einhverjum tilfellum einnig fram tillögur um stjórnsýslulegar úrbætur eða setur fram almennar ábendingar til stjórnvalda. Eðli málsins samkvæmt verður yfirlit sem þetta, þrátt fyrir að vera efnismikið, seint tæmandi. Samt sem áður hefur aldrei fyrr verið tekið saman jafn ítarlegt yfirlit um stöðu villtra fugla og spendýra á Íslandi m.t.t. verndar þeirrar og veiða og telur nefndin að skýrslan geti gagnast fleirum en þeim aðilum sem taka við keflinu við gerð nýs lagafrumvarps. Skýrslan hefur almenna skírskotun sem nýst getur við ýmiss konar stefnumótun yfirvalda og stofnana á sviði náttúrufræða og umhverfismála, auk mögulegrar nýtingar við kennslu og til annarrar fræðimennsku á þessu sviði.

Við skrif skýrslunnar var leitast við að hver kafli gæti staðið nokkuð sjálfstæður en efni sumra þeirra er hins vegar nátengt. Því er óhjákvæmilegt að einhverjar endurtekningar megi finna milli kafa, þótt reynt hafi verið að halda þeim í lágmarki og er þá vísað í aðra kafa eftir því sem við á. Innan hvers kafa skýrslunnar er að finna sérstaka undirkafa með heildartillögum um úrbætur, en auk þess má finna athugasemdir við einstakar lagagreinar núverandi laga í III. viðauka. Þá er í skýrslunni að finna þrjár gerðir af boxum, sem gerð voru til að auðvelda lestur. Í grænum boxum má finna stutta samantekt á núverandi stöðu mála, í rauðum boxum má finna atriði sem nefndin vill leggja sérstaka áherslu á og loks er í bláum boxum að finna stuttar rammagreinar um afmarkað efni, sem líta má á sem ítarefni. Nefndarmenn rituðu texta skýrslunnar og var hafður sá háttur á að einstakir nefndarmenn báru ábyrgð á ákveðnum köflum. Því ber skýrslan þess óhjákvæmilega merki að hún er unnin af mörgum og er framsetningin því að einhverju leyti frábrugðin milli eða jafnvel innan kafa. Þess skal þó getið að efnislega komu allir nefndarmenn að vinnu hvers kafa.

Nefndarmenn fengu ekki greitt fyrir setu sína í nefndinni og þá vinnu sem stunduð var milli funda, sem var umtalsverð. Í einhverjum tilfellum gátu þeir stundað hluta nefndarvinnunnar á sínum vinnutíma og er framlag þeirra stofnana sem um ræðir til þessarar skýrslu því verulegt. Þá lagði talsverður fjöldi fólks á sig vinnu í tengslum við samráðsferli og aðra vinnu nefndarinnar án þess að fá greiðslu fyrir. Var þetta til að mynda í tengslum við innsendar ábendingar til nefndarinnar, samráðsfundi og yfirlestur á skýrslunni, en einnig í tilfellum þegar nefndin leitaði sér upplýsingar, ráðgjafar eða annarrar aðstoðar, ýmist innan eða utan þeirra stofnana sem nefndarmenn störfuðu á. Er öllum þessum aðilum þakkað kærlega fyrir sitt framlag.

Um það leyti sem nefndin gekk endanlega frá texta skýrslunnar voru lagafrumvörp um náttúruvernd og dýravelferð til meðferðar á Alþingi. Lög þessa efnis voru samþykkt í lok mars 2013. Báðir þessir málaflokkar tengjast efni skýrslunnar og tillögum nefndarinnar. Var því reynt að uppfæra skýrsluna með hliðsjón af þessum nýju lögum eins og kostur var.

Framsetning skýrslunnar tekur mið af þeirri uppbyggingu nýrra villidýralaga sem nefndin telur æskilega. Nefndin leggur þannig til að ný lög taki ekki mið af kaflaskiptingu núgildandi laga, heldur að aðalefnistöð þeirra verði í þrem megin köflum: vernd, velferð og veiðar. Því væri eðlilegt að ný villidýralög væru lög um vernd, velferð og veiðar villtra fugla og spendýra, en nefndin telur eðlilegt að gera bæði verndar- og velferðarsjónarmiðum hærra undir höfði en nú er gert, án þess að það þurfi að koma niður á sjálfbærri nýtingu veiðistofna eða réttlætanlegar veiðar til að koma í veg fyrir tjón.

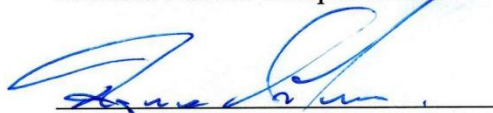
Vegna athafna mannsins hefur dýralíf á Vesturlöndum tekið miklum breytingum undanfarnar aldir. Á Íslandi hafa áhrif búsetu, einkum gróður- og jarðvegseyðing og framræsla votlendis án efa haft gríðarleg áhrif á útbreiðslu og stofnstærð margra tegunda. Breytt loftslag af mannavöldum kann að hafa enn stórkostlegri breytingar í för með sér á næstu áratugum. Þótt lagaumhverfi mótist jafnan af almenningsviðhorfi á hverjum tíma, er mikilvægt að hafa í huga að lög geta einnig haft mótandi áhrif á almenningsviðhorf og þannig umgengni manna við aðrar tegundir. Því er afar mikilvægt að ný lög um vernd, velferð og veiðar villtra fugla og spendýra verði grundvöllur þess að Íslendingar geti lifað í sátt við villt dýralíf þessa lands með þekkinguna og sjálfbærni að leiðarljósi.

Reykjavík, 3. apríl 2013

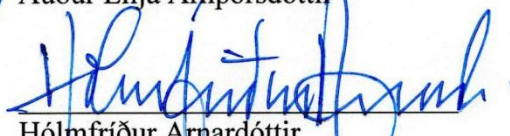

Menja von Schmalensee


Hildur Vésteinsdóttir


Kristinn Haukur Skarphéðinsson


Arne Sólmundsson, f.h. Skotvís


Auður Lilja Arnþórsdóttir


Hólmfríður Arnardóttir


Tómas Grétar Gunnarsson



Páll Hersteinsson (1951-2011) var skipaður í nefndina af ráðherra án tilnefningar enda nánast sjálfkjörinn vegna sinnar yfirgripsmiklu þekkingar og sem einn aðalhöfunda villidýralaganna frá 1994. Hann var menntaður dýrafræðingur og fjallaði doktorsverkefni hans um íslenska refinn. Páll átti eftir að rannsaka refinn alla sína starfævi eða í aldarþriðjung og var þekktur sem einn helsti sérfræðingur heims á því sviði. Hann var veiðistjóri í 11 ár og beitti sér fyrir margs kyns nýjungum og rannsóknum á tjóni af völdum villtra dýra og aðferðum til að draga úr því.

Páll var í 17 ár prófessor í spendýrafræði við Háskóla Íslands og naut sín þar einkar vel sem fyrirlesari, fræðimaður en ekki síst sem leiðbeinandi og var sérlega vel liðinn af samstarfsfólki og nemendum. Þar beitti hann sér einkum fyrir rannsóknum á spendýrum (ref, mink, kanínu, hagamús) og fuglum og hafði hóp framhaldsnema á sínum snærum. Páll var ritfær með afbrigðum og fékkst í frístundum við leikritagerð og smásöguskrif. Hann var yfirvegaður, tillögugóður, vandvirkur og afkastamikill og var því mikill fengur af honum í nefndarstarfinu. Páll lést í október 2011 eftir mjög skammvinn veikindi.



Sigmar B. Hauksson (1950-2012) var fulltrúi Skotveiðifélags Íslands (Skotvís) í nefndinni og formaður þess um 16 ára skeið. Hann var menntaður blaðamaður og átti fjölbreyttan feril að baki í fréttamennsku og kynningarmálum en var þekktastur fyrir ástríður sínar, matargerð og veiðar. Hann vann ötullega að því að auka virðingu skotveiðimanna fyrir náttúrunni og bæta umgengni og ímynd þeirra, en náttúran var hans helsta hugðarefni og átti hún mjög stóran þátt í lífi hans.

Sigmar lagði ríka áherslu á að menn nýttu fenginn sem best og var óþreytandi að benda á lystugar uppskriftir og nýjungar í matreiðslu villibráðar. Sem formaður Skotvís lagði hann áherslu á að skotveiðar ættu að vera frístundaveiðar eða tómstundagaman en ekki atvinna eða tekjulind. Sigmar beitt sér einnig af alefli í Eyjabakkadeilunni um síðustu aldamót þegar sótt var að mikilvægum búsvæðum heiðagæsa. Hann sat í fjölmörgum ráðum og nefndum sem voru stjórnvöldum til ráðgjafar í málefnum villtra dýra. Mest af þessu var óeigingjarnt sjálfbodaðliðastarf þar sem hæfilegt kæruleysi, húmor og víðtæk þekking Sigmars hafði jákvæð áhrif á starfsandann. Sigmar lést í desember 2012 eftir stutt en snörp veikindi.



SAMANTEKT

Markmið þessarar skýrslu er að gefa heildaryfirlit um fjölbreytt laga- og stjórnsýsluumhverfi í tengslum við vernd, velferð og veiðar á villtum fuglum og spendýrum landsins. Farið hefur verið ítarlega yfir núverandi stöðu og eru hér settar fram tillögur um úrbætur sem ætlað er að tryggja öllum villtum fuglum og spendýrum viðunandi vernd fyrir fjölbreyttum umsvifum mannsins og að allar nytjar séu ávallt sjálfbærar. Skýrslan er hugsuð sem grunnur sem megi byggja nýja löggjöf á. Til samræmis við skipunarbréf nefndarinnar hefur verið reynt að líta á málaflokkinn í mjög víðu samhengi. Þar af leiðandi eru einnig í einhverjum tilfellum settar fram almennar tillögur til ábyrgðaraðila, enda væri erfitt að líta fram hjá slíkum atriðum þegar málaflokkurinn er skoðaður í jafn víðtæku ljósi og hér hefur verið gert. Tillögur nefndarinnar geta þannig beinst að ólíkum markhópum og átt við á mismunandi stjórnsýslustigum, en eru settar fram með það í huga að málefni villtra dýra myndi eina samhangandi heild, óháð núverandi stjórnsýslufyrirkomulagi.

Nefndin hafði víðtækt samráð á mismunandi stigum vinnunnar (sjá nánar í I. viðauka um samráð) og tók til skoðunar fjölda ólíkra sjónarmiða frá mismunandi aðilum er málinu tengdust, en leit auk þess til alþjóðlegra viðmiða og nýjustu þekkingar í vísindaheiminum. Í starfi sínu reyndi nefndin eftir bestu getu að samþætta öll þau ólíku sjónarmið sem fram komu við þessa rýnivinnu. Í tillögunum er bæði litið til hagsmuna mannsins og náttúrunnar, á þann veg að svigrúm sé fyrir umsvif mannsins að uppfylltum þeim kröfum sem felast í helstu meginreglum umhverfisréttar og þeim alþjóðasamningum á sviði náttúruverndar sem Ísland hefur fullgilt eða ætti að hafa til hliðsjónar.

Í þessari samantekt verður stiklað á stóru varðandi helstu niðurstöður nefndarinnar. Samantektin er tvískipt. Í fyrri hlutanum er leitast við að veita innsýn í mikilvægustu

áherslur nefndarinnar þvert á efnistöð einstakra kafla skýrslunnar. Seinni hlutinn er nokkurs konar leiðarvísir um skýrsluna, þar sem farið er yfir meginatriði hvers kafla.

Bent er á að utan þessarar samantektar má í hverjum kafla skýrslunnar finna undirkafla með samanteknum niðurstöðum og tillögum nefndarinnar. Þá má í mörgum köflum skýrslunnar finna græn box með samantekt á núverandi stöðu mála en atriði sem nefndin vill leggja sérstaka áherslu á má m.a. finna í rauðum boxum.

Megináherslur nefndar

Nefndin telur mikilvægt að endurskoðuð löggjöf og stjórnsýsla taki mið af þremur lykilstoðum í málefnum villtra dýra: Vernd, velferð og veiðum. Hver þessara þátta á að mynda rammgerða undirstöðu sem frekari útfærslur byggja á. Í núverandi löggjöf er lögð áhersla á veiðar, og hafa almenn vernd og velferðarmál villtra dýra því að nokkru leyti orðið út undan, þó komið sé inn á þessa þætti í villidýralögum, lögum um dýravernd (dýravelferð), náttúruvernd eða öðrum lögum. Nefndin telur að gera þurfi vernd og velferðarmálum villtra dýra mun hærra undir höfði en nú er gert og að ný lög um villt dýr verði því „lög um vernd, velferð og veiðar villtra fugla og spendýra“, þar sem hver stoð myndar lykilkafli í nýjum lögum. Þá telur nefndin mikilvægt að engar tegundir verði undanskildar þessum lykilstoðum og að ný lög ná til allra fugla og spendýra Íslands, þar með talið sela og hvala.

Einn mikilvægasti liðurinn í starfi nefndarinnar var mótun fjölda meginreglna, sem tillögur hennar byggjast á. Þessar meginreglur voru gerðar með hliðsjón af annars vegar a) alþjóðasamningum, s.s. Parísar-, Ramsar-, Bernar-, OSPAR-, CITES-, Árósa- og Bonn-samningnum, ásamt hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna og samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni. Auk þess hafði nefndin t.d. vatna-, fugla-, og vistgerðatilskipun Evrópusambandsins til hliðsjónar, en gerður var greinarmunur á samningum/tilskipunum sem Ísland hefur fullgilt og öðrum. Hins vegar var litið til b) valdra meginreglna umhverfisréttar, og þá helst meginreglna um sjálfbæra þróun, um samþættingu, um fyrirbyggjandi aðgerðir, auk varúðarreglunnar. Þar fyrir utan voru Addis Ababa- og Malawi-reglurnar hafðar til hliðsjónar, en þær taka til sjálfbærrar nýtingar líffræðilegrar fjölbreytni og vistkerfisnálgunar á stjórnun auðlinda.

Meginreglur nefndarinnar eru, eins og gefur að skilja, misjafnlega umfangsmiklar, en nokkrar þeirra leggja grunninn að heildarstefnu sem tillögur nefndarinnar endurspeгла. Að mati nefndarinnar ættu meginreglurnar, ásamt framangreindum meginreglum umhverfisréttar, að vera hluti af markmiðum nýrra laga. Þær eru:

- Stuðla skal að því að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum.
- Tryggja skal vernd villtra dýrastofna, þ.e. að öll villt dýr séu í grunninn friðuð og að litið sé á þau sem skyni gæddar verur, sem koma skuli fram við af virðingu og með velferð þeirra að leiðarljósi.
- Tryggja skal að ekki sé gengið á búsvæði villtra dýra í þeim mæli að það ógni viðgangi og náttúrulegri fjölbreytni þeirra.
- Tryggja skal að villt dýr njóti verndar fyrir hvers konar umsvifum mannsins eða annarra lífvera á hans vegum, sem ógnað gætu viðgangi og náttúrulegri fjölbreytni þeirra.
- Tryggja skal að: i) Aflétting friðunar og leyfi til veiða byggji á haldbærum upplýsingum um stofnstærð og veiðipól viðkomandi stofns eða um tjón sem hann kann að valda. Skort á upplýsingum skal túlka villtum dýrum eða náttúru í hag, sbr. varúðarregluna. ii) Veiðiaðferðir taki mið af velferð og líffræði viðkomandi tegundar, m.t.t. ótta, sársauka og dauðastríðs, með það fyrir augum að lágmarka þessa þætti eins og kostur er. iii) Velferð og viðhald veiðistofna séu höfð í

fyrirrími umfram hefðir og sérhagsmuni, enda tryggi það sjálfbæra nýtingu og aðgang komandi kynslóða að þeim.

Með þessar og fleiri meginreglur að leiðarljósi ásamt öllum þeim upplýsingum sem nefndin aflaði sér á starfstíma sínum, eru í skýrslunni settar fram tillögur varðandi nýjar skilgreiningar á ýmsum hugtökum, markmið nýrra villidýralaga, umsjón málefna villtra dýra ásamt tillögum í tengslum við vernd, velferð, veiðar, rannsóknir, almenningsfræðsla og eftirlit er varðar villt dýr. Þá er í skýrslunni að finna sérstakan kafla um sjávarspendýr, en í þeim efnum leggur nefndin til algjöra endurskoðun á lagaumhverfi með það fyrir augum að þeim verði tryggð viðeigandi vernd og veiðistjórnun, m.a. með hliðsjón af alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Nokkrar umfangsmestu breytingarnar sem nefndin leggur til tengjast umsjón villtra dýra, en skilvirk og skýr umsjón er lykilatriði í því að tryggja viðunandi vernd villtra dýra og sjálfbærar nytjar á þeim. Nefndin telur að hér megi bæta ástandið til muna. Segja má að málefni villtra dýra falli í þrjú meginflokkka og verður að tryggja að allir umsjónarþættir varðandi þá, s.s. opinber stefnumótun, rannsóknir og ráðgjöf, umsjón aðgerða, mat á ástandi eftir aðgerðir, almenningsfræðsla og eftirlit, séu vel skilgreindir og þeim sinnt af tilgreindum ábyrgðaraðilum. Meginflokkarnir eru a) vernd, b) sjálfbærar nytjar og c) aðgerðir til að fyrirbyggja tjón. Nefndin leggur til fyrirkomulag varðandi þessa þætti (5. kafli) og fjallar auk þess nánar um þá í sér köflum. Þá leggur nefndin mikla áherslu á að skilgreind verði opinber stofnstjórnunarmarkmið fyrir alla fugla- og spendýrastofna landsins sem geta verið eitt af eftirtöldu:

- Að endurheimta fyrri stofnstærð og/eða útbreiðslu
- Að viðhalda núverandi stofnstærð og/eða útbreiðslu
- Að minnka núverandi stofnstærð og/eða útbreiðslu
- Að útrýma stofni (staðbundið eða á landsvísu) – á eingöngu við um ágengar tegundir.

Þessu fylgir að skilgreind verði töluleg viðmið um hvaða stofnstærð og/eða útbreiðslu miða skuli við í hverju tilfelli. Óhjákvæmilega fylgir þessu einnig að vakta verður marga stofna mun betur en nú er gert til að hægt sé að setja slík viðmið og fylgja þeim eftir. Upplýsingar um stofnstærð og útbreiðslu eru hins vegar forsenda þess að unnt sé að grípa til aðgerða sýni stofn sem á að vernda eða nýta sjálfbært merki hnignunar eða ef stofn ágengrar tegundar sem halda skal í skefjum sýnir merki um þenslu.

Lykilstoðunum þremur; vernd, velferð og veiðum eru gerð ítarleg skil í skýrslunni:

Orðið **vernd** merkir í íslensku máli vörn, skjól eða hlíf. Óhjákvæmilega fylgir því hugtakinu að um er að ræða vörn fyrir tilteknu fyrirbrigði eða athöfn. „Náttúruvernd“ hefur verið skilgreint sem vernd náttúrunnar fyrir mannum og þegar fjallað er um vernd villtra fugla og spendýra er því átt við vernd þessara lífvera fyrir hvers kyns athöfnum mannsins. Nefndin skilgreinir vernd á eftirfarandi hátt: „*Varðveisla tegunda og stofna og líffræðilegrar fjölbreytni þeirra þannig að þau viðhaldist á náttúrulegum útbreiðslusvæðum sínum til langs tíma litið. Verndin felur í sér að veiðar eða aðrar aðgerðir, þar með talin skerðing á búsvæðum, lykilbúsvæðum eða lykilstöðum, sem haft geta áhrif á viðkomu eða vanhöld dýra af tiltekinni tegund eða stofni, sé hagað á þann hátt að þeim sé ekki stefnt í hættu.*“

Í umfjöllun nefndarinnar um vernd villtra dýra er litið til fjölmargra þátta sem geta haft neikvæð áhrif á villt dýr. Er hér t.d. um að ræða ýmsa atvinnustarfsemi og athafnir sem henni tengjast, s.s. fiskveiðar, orkuframleiðsla og –dreifingu, framkvæmdir af ýmsum toga, landbúnað og náttúrulífstengda ferðaþjónustu. Þá er einnig litið til mengunar, annarra dýra á vegum manna (ágengar tegundir og gælu- og húsdýr) og neikvæð áhrif vegna umferðar. Í tillögum nefndarinnar er lögð áhersla á að úrræði þurfi að vera fyrir hendi til að veita villtum dýrum vernd fyrir þeim fjölbreyttu neikvæðu áhrifum sem stafað

geta af þessum umsvifum og að lagaumhverfi og stjórnsýsla taki mið af því að lágmarka neikvæðu áhrifin eins og kostur er.

Mikilvægustu tillögurnar snúa að vernd mikilvægra búsvæða fyrir villt dýr og endurspeglast þörf á aukinni búsvæðavernd í umfjöllun um flesta þá þætti sem geta haft neikvæð áhrif á villt dýr. Við ákvarðanatöku um vernduð svæði hefur hingað til oft verið litið til þeirra tegunda eða vistgerða sem eru sjaldgæfar eða viðkvæmar, en þetta eru ekki endilega þau svæði sem mikilvægust eru fyrir villt dýr þegar á heildina er litið. Til að vernda mikilvæg búsvæði villtra dýra verður því að beita annarri nálgun og hafa í huga að þótt ákveðin gerð búsvæðis sé tiltölulega algeng (s.s. mólendi eða fjara) getur það verið mikilvægt og skerðing á því haft neikvæðar afleiðingar á dýralíf. Nefndin setur fram fjölda tillagna sem taka mið af þessu og hvetur til þess að komið verði upp neti verndarsvæða sem taka sérstaklega tillit til þarfa villtra fugla og spendýra. Þá er nauðsynlegt að líta á landið í heild þegar ákvarðanir eru teknar sem breyta búsvæði villtra dýra (t.d. vegna ýmiss konar framkvæmda eða skógræktar) og tryggja að nægjanlegt framboð bæði á landsvísu og eftir landshlutum sé á nauðsynlegum búsvæðum til að dýrastofnar landsins geti viðhaldist.

Þegar litið er til verndar villtra dýra er einnig lögð mikil áhersla á skilvirka veiðistjórnun til að koma í veg fyrir ofnýtingu. Í því felst opinber stefnumótun, eins og rætt var hér að framan og að tól séu fyrir hendi til að stýra öllum gerðum af veiðum.

Þegar litið er til **velferðar** villtra dýra leggur nefndin áherslu á rétt þeirra til að öðlast „frelsin fimm“, þ.e. frelsi 1) frá þorsta, hungri og næringarskortri af völdum manna, 2) frá óþægindum vegna truflunar á umhverfinu af völdum manna, 3) frá ótta og streitu af völdum manna, 4) frá sársauka, skaða og sjúkdómum af völdum manna og 5) til eðlilegs atferlis. Þannig má segja að villt dýr eigi rétt á að geta lifað lífi sínu á náttúrulegan hátt án teljandi áreitis frá mönnum. Í nútímasamfélagi þar sem áhrifa manna gætir svo víða er hins vegar erfitt að uppfylla þetta að fullu, en markmið löggjafar sem tekur til velferðar villtra dýra verður samt sem áður að hafa það að markmiði að *stefna að* þessu og að frávík frá markmiðunum verði ávallt á þann veg að kappkostað sé að halda neikvæðum áhrifum í lágmarki.

Löggjöf varðandi velferð villtra dýra verður því að endurspeglar að öll villt dýr séu skyni gæddar verur sem umgangast skuli af virðingu. Lögð er áhersla á að þetta eigi einnig við um tegundir sem veiddar eru til að fyrirbyggja tjón. Þetta ber ekki að skilja sem svo að óheimilt verði að veiða þessar tegundir, heldur að þær hafi sama rétt og önnur dýr til að komið sé fram við þau með velferð þeirra að leiðarljósi. Nefndin telur einnig mikilvægt að hafa í huga að öll villt dýr eiga sig sjálf, þ.e. enginn hefur eignarrétt yfir villtum dýrum. Landeigendur hafa heimild til að veiða, svokallaðan veiðirétt, og til að ráðstafa veiðum á landareign sinni samkvæmt 8. grein villidýralaganna, en landeigandi eða veiðimaður öðlast ekki eignarrétt yfir villtu dýri fyrr en hann hefur veitt það. Þá fyrst telst það eign hans svo fremi sem veiðarnar brjóti ekki gegn fyrirmælum laga.

Með framangreint í huga er í tillögum nefndarinnar m.a. lögð áhersla á mannúðlegar veiðiaðferðir, að allir sem umgangast villt dýr (s.s. veiðimenn, rannsóknarmenn og ferðaþjónustuaðilar) hafi fengið viðeigandi fræðslu um villt dýr og velferð þeirra og hafi tilskilin leyfi, að til staðar séu úrræði til að koma bágstöddum villtum dýrum til hjálpar og að villt dýr skuli í engum tilfellum hafa í haldi nema með leyfi yfirvalda eða sem liður í því að fagaðilar veiti villtum dýrum tímabundna aðhlyningu.

Stór hluti skýrslunnar fjallar um **veiðar**. Tillögur nefndarinnar taka mið af fjölda meginreglna varðandi veiðar á villtum dýrum sem nefndin mótaði í starfi sínu **og byggja á framangreindum alþjóðasamningum og meginreglum umhverfisréttar**. Helstu almennu meginreglurnar varðandi veiði eru:

- Allir fuglar og öll spendýr eru að grunni til friðuð og skal friðun einungis aflétt og veiðar leyfðar í tveimur tilfellum:
 - Bráðin er nýtt (til átu eða annarra nota).
 - Til að koma í veg fyrir raunverulegt, skilgreint tjón.
- Nytjaveiðar skulu ávallt vera sjálfbærar og úrræði þurfa að vera fyrir hendi til að stjórna þeim.
- Nytjaveiðar (frístunda- og hlunnindaveiðar) skulu að öllu jöfnu einungis vera stundaðar til einkanota en ekki í atvinnuskyni.
- Ekki skal veiða á æxlunartíma dýra nema í sérstökum, skilgreindum tilfellum.
- Veiðiaðferðir skulu miðast við að dýr séu aflífuð á skjótan og sem sársaukaminntan hátt.
- Ekki skal selja veiðiafurðir nema í skilgreindum undantekningartilfellum.
- Allir sem stunda veiðar skulu hafa hlotið viðeigandi fræðslu og hafa tilskilin réttindi.

Varðandi nytjaveiði á fuglum bætast við meginreglur sem fela í sér að:

- Ekki skal veiða fugla á varptíma.
- Ekki skal veiða fugla er þeir snúa til baka frá vetrarheimkynnum (tímabilið milli komu og varps).
- Ekki skal veiða fugla þegar þeir eru ófleygir.
- Veiðimenn skulu gera allt sem í þeirra valdi stendur til að finna og aflífa skotsærða fugla.

Tekið skal fram að nefndin gerir ráð fyrir að í afmörkuðum, skilgreindum tilvikum verði svigrúm fyrir undantekningar frá meginreglunum sem kæmi fram í laga- eða reglugerðasetningu. Það á t.d. við í sumum þeirra tilfella sem veitt er til að koma í veg fyrir tjón, ef ekki er unnt að nýta veiðitegund að öðrum kosti og varðandi tegundir sem leyft verður að selja afurðir af. Nánar er fjallað um veiðifyrirkomulag eftir tegundum í 8. kafla.

Fjallað er um almenn atriði varðandi veiðar (veiðistaði, veiðikort, fræðslu til veiðimanna o.þ.h.). Mikilvægustu tillögur hér snúa að þeim meginreglum að allir þurfi að hafa leyfi til að stunda veiðar og allar veiðar skuli skrá. Þessu fylgir að veiðikort þarf til minkaveiði og einnig er um talsverða breytingu að ræða vegna eggjatöku, en lagt er til að leyfi þurfi fyrir henni og að það sé háð skilyrði um að eggjatakan sé skráð. Einnig eru lagðar til breytingar á málefnum sjávarspendýra, en nefndin leggur áherslu á að veiðikort þurfi vegna veiða á þeim og að allar slíkar veiðar skuli skrá. Þá leggur nefndin til að veiðikortakerfið verði einfaldað og menntun veiðimanna aukin.

Fjallað er um nytjaveiðar, þ.e. hreindýraveiði, fuglaveiði og nýtingu hlunninda. Mikilvægustu tillögurnar snúa að fuglaveiði og nýtingu hlunninda, en í báðum tilfellum leggur nefndin áherslu á að nytjar séu almennt til einkanota og veiðiafurðir ekki seldar. Þó er gert ráð fyrir skilgreindum undantekningum varðandi sölu á veiðiafurðum ef um er að ræða mjög stóra stofna sem ekki sýna merki hnignunar og þola mikla veiði. Varðandi fuglaveiði er lögð áhersla á góða veiðistjórn og að fyrir hendi séu tæki og úrræði til að stýra veiðum. Tekið skal fram að tillögur nefndarinnar miðast við að lagaumhverfið endurspegli „eðlilegar“ aðstæður, þ.e. þegar stofn þolir veiðar og taka því ekki mið af tímabundnu slæmu ástandi ýmissa stofna. Með þetta að leiðarljósi, ásamt meginreglum um fuglaveiði, eru ekki lagðar til umtalsverðar breytingar á skotveiðitíma fugla sem veiddir eru til nytja. Einu breytingarnar sem gerð er tillaga um í þeim efnum er að stytta skotveiðitíma á skörfum og svartfuglum á þann veg að heimilt verði að skjóta skarfa frá 1. september til febrúarloka og að skotveiðitími að vori hjá svartfuglum, þ.m.t. lunda, nái til 15. mars, en hjá öllum þessum tegundum gildir að annars væru skotveiðar stundaðar á varptíma (sjá skilgreiningu á varptíma í 3. kafla skýrslunnar). Nefndin bendir einnig á nokkrar tegundir sem þörf er á að taka til sérstakrar skoðunar vegna mögulegra tímabundinna aðgerða.

Nefndin leggur áherslu á að nýting hlunninda sé ávallt sjálfbær og að hægt verði að stýra henni á sama hátt og annarri nýtingu villtra dýra. Aðrar helstu tillögur snúa að leyfi til eggjatöku og skráningu hennar (eins og fram kom hér að framan). Í einhverjum tilfellum er lagt til að heimildir til eggjatöku verði felldar niður fyrir viðkomandi tegund (súla, díla- og toppskarfur, skúmur, teista, lundi, hrafn og kjói) og byggist það á einu eða fleirum eftirfarandi atriðum: Eggjatakan veldur mikilli truflun og getur verið skaðleg fyrir varp, eggin eru ekki nýtt eða að eggjatakan er almennt ekki stunduð í dag. Þá leggur nefndin til að ungatekja verði aflögð, að því undanskyldu að nefndin tekur ekki afstöðu til veiða á fullvöxnum og (nær) fleygum fýlsungum.

Loks fór nefndin ítarlega yfir þær aðstæður þar sem villt dýr eru veidd til að fyrirbyggja tjón. Nefndin leggur áherslu á að tiltæk ráð þurfi að vera fyrir hendi til að draga úr eða koma í veg fyrir tjón, hvort sem notast sé við veiðar eða aðrar aðgerðir. Að því sögðu er þó ljóst að þessi málaflokkur þarfnast mikillar endurskoðunar, en hér er ekki síður um að ræða þörf á ákveðinni hugarfarsbreytingu. Ekki fer milli mála að villt dýr geta valdið tjóni, en í því samhengi er nauðsynlegt að gera skýran greinarmun á a) raunverulegu tjóni og náttúrulegum ferlum, og b) tjóni af völdum upprunalegs villts dýrs og framandi dýrs. Farið er yfir þessa þætti og taka tillögurnar m.a. mið af þeirri meginreglu að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum. Í heildina leggur nefndin áherslu á að tjón sé skilgreint og raunverulegt og að aðgerðir séu í samræmi við tjónið sem viðkomandi tegund veldur og skili tilætluðum árangri. Þannig er mikilvægt að aðgerðir stuðli í raun að minna tjóni, þ.e. að árangur aðgerða sé ekki mældur í fjölda veiddra dýra heldur í raunverulegri minnkun tjónsins, en þessir þættir fylgjast ekki endilega að. Með þetta í huga eru m.a. lagðar fram tillögur að bættri umsjón varðandi tjón almennt og bættri veiðistjórnun fyrir ref og mink með það að markmiði að nýta betur það fjármagn sem veitt er til þeirra veiða til að draga úr tjóni á landsvísu. Þá er gerð tillaga um endurskoðun á veiðifyrirkomulagi margra fuglategunda sem stimplaðar hafa verið sem tjónvaldar í gegnum tíðina. Þannig er t.d. lagt til að ófriðuðu tegundirnar svartbakur, hrafn, sílamáfur og silfurmafur verði friðaðar eins og aðrar tegundir í samræmi við meginreglur en með þeirri undantekningu að heimilt verði að veiða þær til að verjast tjóni innan skilgreindra marka friðlýstra æðarvarpa á þeim tíma sem friðlýsing æðarvarpa nær yfir. Auk þess verði í lögunum svigrúm til að veita undanþágur til að verjast tjóni af þeirra völdum við aðrar aðstæður. Kjóa skal friða fyrir veiðum, nema innan marka friðlýstra æðarvarpa, en heimilt verði að sækja um undanþágur til að verjast skilgreindu tjóni af hans völdum. Hins vegar leggur nefndin til að almennt verði ekki heimilt að skjóta hettumáf, ritu, hvítmáf og fýl, enda eru þessar tegundir hvorki skotnar vegna nytja né til að verjast tjóni. Mögulegt verði þó að veita undanþágu til að veiða framangreindar níu tegundir vegna skilgreindra nytja, að uppfylltum helstu meginreglum vegna veiða.

Að lokum skal þess getið að núgildandi villidýralög eru svokölluð rammalög þar sem settar eru fram meginreglur en gert er ráð fyrir að framkvæmd byggji að verulegu leyti á setningu reglugerða. Nefndin telur að við endurskoðun laganna ætti að útfæra með ítarlegri hætti efni þessara reglugerða í lagatexta, setja skýrari línur um efni þeirra og eins styrkja lagaheimildir til að fylgja eftir efni þeirra.

Útdráttur úr einstökum köflum

1. kafli. Sögulegt yfirlit um lagalega stöðu villtra dýra á Íslandi

Fram eftir öldum snerist löggjöf um villt dýr á Íslandi eingöngu um hagsmuni manna, þ.e. nytjar og tjón af þeirra völdum, sem og veiðirétt. Landlausir máttu veiða fuglategundir sem ekki töldust til mestu nytjafugla á annarra manna landi allt til 1849. Ýmsar aðrar tegundir, sem taldar voru valda tjóni, voru réttðræpar á annarra manna landi frá upphafi vega allt til ársins 1994. Árið 1295 voru sett fyrstu lög á Íslandi til höfuðs tiltekinni tegund, melrakkanum, sem m.a. fólu í sér skatt til að standa undir kostnaði við

refaveiðar. Öll villt dýr voru ófriðuð hér á landi fram á miðja 19. öld er æðurin var alfriðuð. Friðlýsing selaláttra og æðarvarpa hófst með konungstilskipun frá 1849 og selaskot voru bönnuð í Breiðafirði með konungstilskipun árið 1855.

Brotið var blað í sögu náttúruverndar á Íslandi árið 1882 er sett voru fyrstu lögum um friðun villtra dýra án þess að þau snerust eingöngu um hagsmuni manna. Smám saman mótuðust meginreglur á Alþingi þar sem eindregin nytjasjónarmið viku fyrir verndarsjónarmiðum. Alfriðuðum fuglategundum fjölgaði frá 1882 og þeim ófriðuðu fækkaði að sama skapi hratt til 1954. Með innleiðingu Parísarsamningsins í fuglafriðunarlögin 1954 voru tekin upp ýmis fuglaverndar-, fuglafriðunar- og veiðiákvæði sem menn höfðu komið sér saman um á alþjóðavettvangi, hlunnindanýtingu settar vissar skorður og veiðiréttur almennings staðfestur á þeim svæðum sem enginn gat sannað eignarrétt sinn á. Enn var stórt skref stigið árið 1994 með setningu villidýralaganna sem fólu m.a. í sér innleiðingu Bernarsamningsins og veiðikortakerfisins sem tryggði í fyrsta sinn lágmarksmenntun veiðimanna og skráningu á villibráð. Þau eru ólík fyrri lögum að því leyti að þau náðu bæði til fugla og landspendýra. Upphaflega áttu þau einnig að ná til sela en þau ákvæði voru felld út á síðustu stundum í meðförum þingsins.

2. kafli. Alþjóðlegir samningar

Íslendingar eru aðilar að fjölmörgum alþjóðlegum umhverfissamningum. Er stiklað á stóru varðandi helstu atriði þeirra er varða villt dýr og verndun þeirra, enda eiga tillögur nefndarinnar að taka mið af þeim skv. erindisbréfi. Tiltölulega vel hefur tekist til með framkvæmd alþjóðlegra samninga er varða fuglavernd og eins þeirra sem leiddir hafa verið með skýrum hætti í lög hér á landi. Slíkir samningar hafa t.d. haft mikil áhrif á íslenska fuglaverndarlöggjöf og framkvæmd hennar (t.d. bæði Parísar- og Bernarsamningurinn). Framkvæmd samninga sem leggja fyrst og fremst skyldur á stjórnvöld til stefnumótunar og áætlanagerðar (t.d. samningurinn um líffræðilega fjölbreytni) hafa ekki tekist nógu vel eins og rakið er ítarlega í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2006.

Íslensk stjórnvöld hafa um langt skeið skotið sér undan ábyrgð á verndun sjávarspendýra, ýmist með því að gera fyrirvara við ákvæði sem snúa beint að þeim í alþjóðlegum samningum sem samþykktir hafa verið (s.s. Bernarsamningnum og CITES-samningnum) eða með því að líta fram hjá ákvæðum sem kveða á um verndun þeirra, sbr. skort á fullnægjandi löggjöf hér um vernd smáhvela og hreifadýra (sjá nánar í 9. kafla). Skerpa þarf til muna verndarþætti vegna allra villtra spendýra og fugla í nýjum villidýralögum og setja lagaákvæði sem tryggja betur verndun þeirra og að öll nýting sé sjálfbær í samræmi við alþjóðlegar skyldur. Gera þarf upplýsingar um alþjóðlegar skyldur Íslendinga varðandi verndun villtra dýra mun aðgengilegri og almennt auka fræðslu til almennings um þær og hvaða forsendur liggja þeim að baki.

3. kafli. Skilgreiningar

Fjallað er ítarlega um þau hugtök sem skilgreind eru í villidýralögunum og í sumum tilvikum gerðar tillögur að nýjum skilgreiningum. Á sama hátt er fjallað um önnur hugtök sem nefndin telur nauðsynlegt að hafa í nýjum lögum. Mælst er til þess að skilgreiningar í nýjum lögum vísi eftir aðstæðum til opinberra, uppfærðra válista og tegundalista yfir ágengar tegundir, ásamt lista yfir fuglabjörg, selalátur og ábyrgðartegundir.

4. kafli. Markmið og gildissvið villidýralaga

Ný villidýralög þurfa í auknum mæli að endurspeglar helstu meginreglur umhverfisréttar, einkum um sjálfbæra þróun, samþættingu, fyrirbyggjandi aðgerðir og varúðarregluna. Lögin skulu ná til allra villtra dýra landsins, þar með talið sela, hvala og villinga (sjá skilgreiningu í 3. kafla). Markmið þeirra skulu miðast við að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum og að árangursrík veiðistjórnun sé tryggð. Vernd og velferð villtra dýra

skal vera í fyrirrúmi, hvort sem litið er til einstaklinga, stofna eða búsvæða þeirra. Aflétting friðunar og leyfi til veiða verða að byggjast á haldbærum upplýsingum um veiðipól viðkomandi stofns eða tjón sem hann veldur. Loks þarf velferð og viðhald veiðistofna að vera í forgangi umfram hefðir og sérhagsmuni, enda tryggji það sjálfbæra nýtingu og aðgang komandi kynslóða að villtum dýrum.

5. kafli. Umsjón með málefnum villtra dýra

Umsjón með málefnum villtra dýra þarfnast rækilegrar endurskoðunar. Opna þarf fyrir aðkomu fleiri aðila en nú er hvað varðar ráðgjöf til ráðherra og tillögugerð í tengslum við vernd og veiðar. Einnig þarf að tilgreina með mun nákvæmari hætti hvaða stofnanir bera ábyrgð á lykilumsjónarþáttum varðandi vernd, veiðar og tjón af völdum villtra dýra. Endurskoða þarf hlutverk þeirra stofnana sem gegna rannsóknar-, ráðgjafar-, umsjónar- og fræðsluhlutverki varðandi villt dýr, þannig að þau nái yfir alla þá umsjónarþætti sem tengjast skilvirkri vernd og veiðistjórnun á villtum dýrum. Nefndin telur eðlilegt að sá ráðherra sem fer með stjórn umhverfismála hafi yfirumsjón með öllum málefnum er tengjast villtum fuglum og spendýrum landsins (þar með talið sjávarspendýrum, sjá 9. kafla). Skilgreina þarf betur stefnumótandi hlutverk ráðuneytis er varðar málefni villtra dýra, þ.e. um hvaða þætti verði mótuð stefna og hvað slík stefnumótun feli í sér.

Verulegur skortur er á formfestingu samráðs stjórnvalda, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar við aðrar rannsóknastofnanir eða hagsmunaaðila. Tryggja þarf greiða leið upplýsinga og samráðs varðandi verndun, velferð og veiðar villtra dýra milli þeirra aðila sem tengjast málefninu, þ.e. stjórnenda auðlinda (s.s. ráðuneytis, sveitarstjórna og landeigenda), vísindamanna, hagsmunaaðila og annarra sem kunna að búa yfir þekkingu eða eru líklegir til að hafa bein áhrif á afdrif villtra stofna. Bent er á ýmsar leiðir, m.a. lögbundið umsagnarferli eða lögbundið fagråd. Sett er fram tillaga að hlutverki stofnana hvað varðar umsjón með málefnum villtra dýra og er málefnum skipt í þrjá yfirflokka; þætti er tengjast vernd dýra almennt, þætti er tengjast nytjaveiðum á þeim og þætti er tengjast aðgerðum til að fyrirbyggja tjón af þeirra völdum.

Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að tekin verði saman árleg stöðuskýrsla um ástand, horfur og veiðipól stofna villtra dýra. Skýrslan yrði unnin í umsjón Náttúrufræðistofnunar Íslands með aðkomu sérfræðinga annarra stofnana, félaga eða fyrirtækja eftir því sem við á. Í skýrslunni yrði fjallað um allar þær tegundir villtra dýra er falla undir lögin, greint frá stofnstærð og stofnþróun, veiðum og öðrum atriðum er taka til verndunar, þar á meðal búsvæða. Nauðsynlegt er að mörkuð verði opinber stefna varðandi umsjón og veiðistjórn fyrir hverja fugla- og spendýrategund landsins og þær flokkaðar eftir stofnstjórnunarmarkmiðum.

6. kafli. Vernd

Fjallað er um vernd villtra fugla og spendýra fyrir eyðingu búsvæða, ofveiði, mengun, ágengum tegundum, atvinnustarfsemi o.fl. Villidýralögin taka nánast ekkert á búsvæðavernd fyrir villt dýr og þurfa ný lög að hafa skýr ákvæði þess efnis, þótt meginstoðir búsvæðaverndar verði áfram í náttúruverndarlögum. Nauðsynlegt er að Ísland uppfylli kröfur alþjóðasamninga um búsvæðavernd.

Samkvæmt 7. gr. villidýralaganna skal ákvörðun um að aflétta friðun byggjast á því að stofnar þoli veiði og verið sé að nýta afurðir eða þá að verið sé að koma í veg fyrir tjón. Hliðstæð ákvæði er ekki að finna með skýrum hætti í löggjöf um sjávarspendýr. Lagt er til að *sjálfbær veiði* verði skilgreind á eftirfarandi hátt: *Veiði telst sjálfbær ef nýliðun stendur undir veiðum þannig að stofn nær að endurnýja sig reglulega og viðhalda þeirri stofnstærð og útbreiðslu til langs tíma litið, sem náttúruleg takmörk setja.* Allar nytjar, þar með talið hlunnindanyttjar, skulu falla undir fyrrgreint ákvæði og lúta veiðistjórnun í samræmi við meginreglur umhverfisréttar og alþjóðlegar skuldbindingar. Þekking á

stofnstærð og stofnþróun flestra villtra dýra hér á landi er ófullnægjandi fyrir langflesta stofna og þar með vantar mikilvægar forsendur fyrir sjálfbæra nýtingu margra stofna. Setja verður verndar- og nýtingarmarkmið og áætlanir fyrir allar tegundir villtra fugla og spendýra hérlendis og eins þurfa að liggja fyrir lágmarksupplýsingar um lýðfræði (stofnstærð, viðkomu og dánartíðni) þeirra tegunda sem heimilt er að veiða og/eða standa höllum fæti. Lagt er til að leiðbeiningar Alþjóða veiði- og villidýraráðsins (CIC) verði hafðar til hliðjónar við undirbúning löggjafar sem uppfylli markmið um sjálfbærar veiðar. Mikið vantar á að íslensk löggjöf uppfylli þau viðmið sem þar eru sett fram. Stórefla verður vöktun á stofnum villtra dýra og ætti vöktun stofna þar sem friðun hefur verið aflétt að vera í forgangi. Skilgreind markmið um stofnstærðarstjórnun liggja yfirleitt ekki fyrir um einstakar tegundir, hvað þá verndar- og nýtingaráætlanir.

Efla þarf vöktun mengunarefna í villtum dýrum og semja viðbragðsáætlanir til varnar eða björgunar dýralífs vegna mengunarslysa, einkum á þeim búsvæðum villtra dýra þar sem þéttleiki þeirra (t.d. ábyrgðartegunda) er óvenjumikill. Fylgja þarf bæði stefnumörkun og áætlun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni, varðandi framandi og ágengar tegundir og virkja ákvæði um innflutning, dreifingu og ræktun framandi lífvera. Engin opinber stefna er varðandi ræktun minka og rætt er um að stórauka hér minkarækt á sama tíma og reynt er með ærnum kostnaði að kanna möguleika á að útrýma mink úr náttúru Íslands. Samþykktir sveitarfélaga um katta- og hundahald skulu miðast við að vernda lífríki fyrir tjóni af völdum þessara dýra. Nauðsynlegt er að skýr ákvæði séu í lögum um varnir gegn tjóni á villtum dýrum af völdum gælu- og húsdýra. Mikilvægt er að sveitarfélög nýti heimildir til að takmarka ágang búfjár og að settar verði reglur til varnar villtum dýrum gegn beit, troðningi eða afráni af völdum búfjár. Draga verður úr dauðsföllum villtra dýra vegna fiskveiða og stórefla skráningar á ánetjuðum fuglum og sjávarspendýrum. Setja verður skýrar reglur um nýjar raflínur, sem m.a. fela í sér að leggja þær í jörð á fuglaríkum svæðum þar sem það er tæknilega og fjárhagslega mögulegt. Þörf er á skýrari reglum varðandi umgengni við villt dýr sem sýnd eru af ferðabjónustuaðilum, svo og við ljósmyndatöku og gerð náttúrulífsmynda. Sums staðar er nauðsynlegt að grípa til sérstakra aðgerða til að vernda dýralíf fyrir umferð og ákeyrslu og ætti slíkt að hafa stoð í villidýralögum. Þetta á m.a. við um fuglabjörg (takmarka yfirflug og útvíkka skotbann í 2 km) og umferð báta nálægt mikilvægum búsvæðum villtra dýra.

Í villidýralögum (1. gr.) er friðun skilgreind með þeim hætti að hún tekur hvorki til einstakra stofna né til búsvæða friðaðra tegunda. Lögð er til ný skilgreining, Friðun: *Bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund eða stofni. Friðun tekur einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar, nema annað sé tekið fram, og eftir því sem við á til tilgreindra búsvæða, lykilbúsvæða eða lykilstaða viðkomandi tegundar* (sjá 3. kafla). Á 39 af 108 friðlýstum svæðum hefur verndun dýralífs annað hvort verið meginmarkmið eða dýralíf á viðkomandi svæði er talið eiga að hafa umtalsverðan hag af friðlýsingunni. Nauðsynlegt er að fjalla með skýrari hætti um vernd og veiðar villtra dýra í friðlýsingarskilmálum friðlýstra svæða. Styrkja þarf búsvæðavernd tegunda og tengja betur við náttúruverndarlög. Lykilbúsvæði friðaðra tegunda sem eiga undir högg að sækja ættu undantekningarlaust að njóta verndar. Áform um að koma á fót neti verndarsvæða hér á landi hafa ekki gengið eftir. Í núgildandi náttúruverndarlögum, sem og í þeim nýju nr. 60/2013, eru hvorki nægjanlega skýr markmiðsákvæði né skýrir ferlar um val á slíkum svæðum. Kortleggja þarf lykilbúsvæði tegunda og tryggja verndun þeirra með lögum. Skýra þarf betur ákvæði um verndun arnarvarpstaða og setja nánari leiðbeiningar um hvenær megi veita undanþágu frá verndarákvæðum. Huga ætti að sérstakri vernd hefðbundinna varpstaða fleiri sjaldgæfra fuglategunda, t.d. fálka og gulandar. Válistar hafa enga réttarlega stöðu hér á landi og þarf að bæta úr því. Jafnframt þarf að uppfæra válista reglulega og taka saman slíkan lista fyrir íslensk spendýr. Beita þarf ástandsviðmiðum þar sem skilgreindar eru lágmarkskröfur fyrir

verndun tegunda og búsvæða á grundvelli válista og tryggja að ráðist verði í viðeigandi aðgerðir.

7. kafli. Velferð villtra dýra

Með hugtakinu dýravernd er átt við verndun dýra gegn þjáningum en hugtakið dýravelferð tekur til allra þátta er lúta að vellíðan dýra. Bæði hugtökin eru því notuð í skýrslunni, eftir því sem við á. Mikilvægt er að hugtökunum dýravernd annars vegar og vernd villtra dýra hins vegar sé ekki ruglað saman. Hið síðarnefnda á við um varðveislu tegunda og líffræðilegrar fjölbreytni. Í villidýralögum eru nánast engin ákvæði um dýravelferð, t.d. um að veiðar skuli vera mannúðlegar. Núgildandi lög um dýravernd, nr. 15/1994, taka til allra dýra, en þó einkum til þeirra sem eru í vörslu eða umsjón manna. Ekki eru fyrir hendi alþjóðlegir samningar sem eingöngu taka til dýravelferðar sem svipar til þeirra samninga sem gerðir hafa verið um vernd þeirra. Nefndin telur mikilvægt að velferð villtra dýra verði gefin meiri gaumur en gert hefur verið hingað til og að íslensk löggjöf endurspegli að öll dýr séu skyni gæddar verur sem koma skuli fram við af virðingu og með velferð þeirra að leiðarljósi. Lög um velferð dýra nr. 55/2013 eru mikið framfaraspor.

Setja þarf ákvæði í lög um ábyrgð og greiðslu kostnaðar vegna meðferðar villtra dýra og eins ákvæði um umönnun sjúkra eða slasaðra villtra dýra og um aðbúnað þeirra. Setja þarf reglur um aðbúnað og meðferð villtra dýra í haldi og þarf að vera skýrt samkvæmt lögum að meginreglan sé að bannað sé að hafa öll villt dýr í haldi en að hægt sé að sækja um leyfi til að fanga og halda villt dýr, t.d. fyrir dýragarða eða vegna rannsókna. Þó verða starfsmenn fagstofnana eða lögreglu að hafa heimild til að fanga villt dýr til að veita þeim tímabundna neyðaraðstoð. Eins þarf að lögfesta ákvæði sem banna uppeldi dýra í þeim tilgangi að sleppa þeim síðar sem veiðidýrum og banna notkun á hundum til að hræða, limlesta, særa eða drepa bráð. Fastráðnir minkaveiðimenn gætu þó fengið leyfi til að nota skilvirka minkaveiðihunda til að elta uppi mink, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Banna ætti notkun á lifandi dýrum við æfingar á veiðum og við þjálfun veiðihunda. Einnig þarf að lögfesta þá meginreglu að bannað sé að veiða dýr á þeim tíma sem þau eru með ungvíði sem ekki getur lifað af án móðurinnar. Undanþágu frá þeirri reglu að bannað sé að drekkja dýrum á einungis að veita ef fyrir liggja mikilvægar og vel rökstuddar ástæður.

8. kafli. Veiðar

Fjallað er um veiðar og veiðimenn, veiðirétt, veiðiaðferðir, veiðar til nytja og veiðar til að verjast tjóni. Byggjast tillögur nefndarinnar á þeim meginreglum varðandi veiði er kynntar voru í fyrri hluta þessarar samantektar. Bæta þarf menntun veiðimanna og banna veiðar og aflífun villtra dýra án veiðikorts (að músum og rottum undanskyldum). Gefa skal út eina gerð veiðikorta þar sem tekið er fram hvaða leyfi handhafinn hefur, t.d. leyfi til almennra skotveiða, fuglaveiða, hreindýraveiða, selveiða, eggjatöku o.s.frv. Gera á sömu kröfur til erlendra og íslenskra veiðimanna og gefa veiðimönnum sem bundnir eru við hjólastól kost á undanþágu til að skjóta frá vélknúnum farartækjum. Styrkja þarf veiðikortasjóð, kveða skýrt á um hann í villidýralögum og móta betur stefnu og reglur við úthlutun úr sjóðnum.

Lagðar eru til nokkrar breytingar á fuglaveiði í samræmi við fyrrnefndar meginreglur. Tímabundnar takmarkanir á veiði vegna bágrrar stöðu einstakra stofna eru hins vegar ekki hluti af tillögum nefndarinnar. Ekki eru lagðar til breytingar á veiðifyrirkomulagi anda en nauðsynlegt er að kanna ástand duggandarstofnsins. Vegna þeirrar meginreglu að veiðar skuli vera bannaðar á varptíma leggur nefndin til að veiðitími skarfa verði stytur og að heimilt verði að veiða þá frá 1. september til febrúarloka. Með hliðsjón af því að varptími svartfugla er hafinn í lok veiðitíma á vorin, að veiðar séu líklegar til að koma mest niður á fullorðnum varpfuglum og að ekki skuli veiða fugla þegar þeir snúa til baka úr vetrarheimkynnum, leggur nefndin til að veiðitími svartfugla að vori verði stytur og að

veiðum ljúki 15. mars. Lagt er til að skot séu bönnuð nær fuglabjörgum en 2 km á sjó. Bent er á að teista sé sennilega ekki heppileg veiðitegund vegna líffræði sinnar, lifnaðarháttar og líttillar stofnstærðar.

Heimilt er að veiða fjórar fuglategundir allt árið um kring til að koma í veg fyrir tjón; svartbak, hrafn, sílamáf og silfurmaf. Ekki verður séð að nauðsynlegt sé að veiða þessar tegundir allt árið um kring til að koma í veg fyrir tjón, sem oftast er stað- og tímabundið. Með hliðsjón af meginreglum um veiðar er lagt til að allar þessar fjórar tegundir verði friðaðir allt árið nema innan skilgreindra marka friðlýstra æðarvarpa. Hið sama ætti að gilda um kjóa. Þá skal vera heimilt að veita undanþágur til veiða á þessum fimm tegundum á öðrum tímum og stöðum til að verjast skilgreindu tjóni eða ef um öryggismál (t.d. við flugvelli) er að ræða. Lagt er til að heimild til skotveiða á hettumáf, ritu, hvítmaf og fýl verði afturkölluð, enda eru þessar tegundir hvorki skotnar til nytja né til að fyrirbyggja tjón. Mögulegt verði þó að veita undanþágur til að veiða framangreindar níu tegundir vegna skilgreindra nytja, að uppfylltum helstu meginreglum vegna veiða. Styrkja þarf ákvæði um starfsemi hamskera og fela Umhverfisstofnun eftirlit með starfssemi þeirra. Eins að leyfisbinda vörslu á uppsettum friðuðum fuglum.

Hlunnindanyttjar eru ekki í eðli sínu frábrugðnar öðrum nytjum af villtum dýrum og ættu því að fylgja sömu reglum. Nefndin leggur til að veiði- og hlunnindakortakerfi verði einfaldað án þess að takmarkanir verði settar á þær nytjaveiðar sem nú flokkast til hlunnindaveiða. Eggjataka skal áfram leyfð hjá 21-22 af þeim 30 tegundum sem leyft er að safna eggjum hjá nú, en að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, m.a. að eggjatakan sé sjálfbær, verði skráningarskyld og háð leyfi og að eggin séu nýtt til einkanota. Nefndin telur að ekki skuli vera heimilt að veiða ófleyga unga á grundvelli dýravelferðarsjónarmiða, þess að ákvæðið er lítið nýtt, að í flestum tilfellum sé hægt að veiða sömu tegund fullorðinna einstaklinga með öðrum leiðum og að veiðarnar samræmast ekki ákvæðum um alþjóðasamninga. Nefndin tekur þó ekki afstöðu til þess hvort leyfa beri veiðar á fullvöxnum fýlsungum eins og nú er gert. Áfram ætti að vera heimilt að veiða lunda í háf en lagt er til að heimild til að veiða aðra svartfugla í háf verði felld niður.

Varðandi hreindýraveiðar telur nefndin að Náttúrustofu Austurlands skuli falið vöktunar- og rannsóknarhlutverk og mat á veiðipoli. Þá ættu Umhverfisstofnun og Náttúrustofa Austurlands að vinna sameiginlega veiðiráðgjöf varðandi hreindýraveiðar (s.s. um veiðitíma) og Umhverfisstofnun ætti að hafa umsjón með og stjórn á veiðum. Náttúrustofa Austurlands leggi því fram sínar tillögur að veiðipoli og kvóta til Umhverfisstofnunar í stað hreindýraráðs sem verði umsagnaraðili um þau mál er lúta að hreindýrum varðandi stefnumótandi mál, lög, reglugerðir og ákvörðun um veiðikvóta. Umhverfis- og auðlindaráðherra ætti að gefa út stefnumörkun um hreindýraveiðar, t.d. á fimm ára fresti, þar sem fram koma áhersluatriði varðandi veiðistjórnun. Umhverfisstofnun ætti að hafa heimild til að stjórna hreindýraveiðum með skilvirkari hætti, s.s. að ákveða fjölda veiðimanna á hverjum degi veiðitímabilsins o.s.frv. Auka þarf eftirlit með hreindýraveiðum og veita auknar heimildir til að beita viðurlögum.

Lagaleg og stjórnsýsluleg úrræði þurfa að vera fyrir hendi til að bregðast við tjóni af völdum villtra dýra. Einungis skal aflétta friðun og leyfa veiðar á villtum dýrum sem valda tjóni í þeim tilfellum sem ekki er unnt að koma í veg fyrir tjón með öðrum hætti. Nauðsynlegt að skilgreina tjónið og gera þar greinarmun á náttúrulegum ferlum og raunverulegu tjóni. Umfang aðgerða sem gripið er til verður að vera í samræmi við tjónið sem þeim er ætlað að koma í veg fyrir og þær þurfa að vera líklegar til að skila árangri, sem mældur er í minnkun tjóns en ekki afla.

Framfylgd ákvæða um refaveiðar hefur ekki tekist sem skyldi og hefur aðkoma ríkisvalds að refaveiðum fyrst og fremst falist í laga- og reglugerðarsetningu en skýr stefna hefur ekki verið fyrir hendi varðandi framkvæmd veiðanna. Nefndin telur að virkja verði mun betur núgildandi ákvæði sem segir að ráðherra ákveði hvar skuli veiða refi til að koma í

veg fyrir tjón. Þá skuli refaveiðar vera áfram ríkisstyrktar og ætti Umhverfisstofnun að sjá um samhæfingu refaveiða á landinu öllu. Nauðsynlegt er að setja skýrar reglur um útburð fyrir refi að vetrarlagi.

Nefndin styður þá ákvörðun stjórnvalda vegna hugsanlegrar umsóknar um inngöngu í Evrópusambandið að sótt verði um að refurinn verði skráður á V. viðauka með vistgerðartilskipuninni. Það felur í sér að heimilt verður að veiða ref í stað þess að hann verði alfriðaður líkt og hann er nú á svæði Evrópusambandsins.

Til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar telur nefndin að Íslendingum sé skylt að stunda skilvirkar minkaveiðar með það markmið að draga úr tjóni af völdum minka. Nauðsynlegt er að gera veiðistjórn og veiðar á mink mun markvissari og er lagt til að skipuð verði sérfræðinganefnd til að forgangsraða veiðisvæðum og færa umsjón og kostun minkaveiða alfarið til ríkisins. Nauðsynlegt er að meta árangur minkaveiða við að draga úr tjóni og þarf í því skyni að koma á fót skipulagðri vöktun stofnsins og auka rannsóknir á stofnvistfræði minksins, tjóni og aðferðum til að koma í veg fyrir tjón eða að fækka honum eða útrýma. Við gildruveiðar skal eingöngu nota viðurkenndar dauðagildir.

Allar veiðiaðferðir skulu uppfylla það markmið að þær taki mið af velferð og líffræði veiðitegundar m.t.t. sársauka og dauðastríðs með það fyrir augum að lágmarka þessa þætti. Setja ætti viðmiðunarreglur um samþykkt nýrra tegunda af veiðigildrum og um notkun þeirra sem taka mið af mannúðar- og velferðarsjónarmiðun. Fella ætti úr lögum ákvæði um að „umtalsverður ami“ geti réttlætt undanþágu frá notkun óheimilla veiðiaðferða enda brýtur það í bága við Bernarsamninginn.

Tekið er í meginatriðum undir tillögur og rök starfshóps umhverfisráðherra (frá 2008) vegna landgöngu hvítaljarna, nema hvað nefndin telur að ekki sé ástæða til að fella undantekningarlaust alla þá birni sem hingað kunna að koma. Setja þarf skýrari ákvæði í lög um viðbrögð og verkaskiptingu hlutaðeigandi stjórnvalda við komu hvítaljarna til landsins.

9. kafli. Sjávarspendýr

Við skipun nefndarinnar var þess óskað sérstaklega að hún tæki til skoðunar vernd, friðun og veiðar sela og hvala og með hvaða hætti dýravernd þeirra væri best fyrir komið. Þessar tegundir falla ekki undir villidýralögin og eru engin heildstæð lög til um vernd, veiðar og velferð sela og hvala. Ekki er gerð krafa um veiðikort við selveiðar og menntun selveiðimanna. Veiðistjórnun á selum og skráning veiða er hverfandi og vernd selaláttra fullnægir ekki kröfum alþjóðasamninga um friðuð svæði. Við endurskoðun lagaumhverfis sjávarspendýra verður að uppfylla þá alþjóðasamninga á sviði náttúruverndar sem Ísland er aðili að. Beinast liggur við að fella ákvæði varðandi vernd, velferð og veiðar þessara stofna inn í ný villidýralög og telur nefndin eðlilegt að málefni allra villtra spendýra, þar með talið hvala, verði sameinuð undir sama ráðuneytinu. Landselastofninn hér við land hefur minnkað um rúmlega 70% á þrem áratugum og stofn útsels er aðeins um þriðjungur þess sem hann var 1990. Opinber stjórnunarmarkmið sem hafa verið skilgreind fyrir stofna útsels og landsels hér við land miðast við nánast sögulegt lágmark þessara stofna og stjórnvöld hafa engin áform um endurreisn selastofnanna.

Lög um hvalveiðar, nr. 26/1949 fjalla fyrst og fremst um veiðar og byggir framkvæmd þeirra að mestu leyti á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar. Leyfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis þarf til að stunda hvalveiðar og er enginn greinarmunur gerður á einstökum tegundum í því sambandi. Samkvæmt reglugerðinni á að halda mjög ítarlega utan um hvalveiðar, skráningu og sýnasöfnun. Að mati nefndarinnar þarf að stórauka rannsóknir á stofnvistfræði allra helstu hvalategunda sem finna má við Ísland, tryggja að kröfur um dýravelferð við hvalveiðar verði uppfylltar og auka eftirlit, t.d. með veiðieftirlitsmanni eða eftirlitsmyndavélum um borð í öllum hvalveiðiskipum.

10. kafli. Rannsóknir á villtum dýrum í tengslum við veiðar og vernd

Ákvæði um rannsóknir á stofnum villtra fugla og spendýra (nema sela og hvala) eru fyrst og fremst í villidýralögum og í lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur nr. 60/1992. Einnig má nefna lög um rannsóknir í þágu atvinnuveganna nr. 64/1965 er snúa að hlutverkum Hafrannsóknastofnunar og rannsóknasviðs Landbúnaðarháskóla Íslands og lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 er ekki kveðið á um rannsóknir á villtum fuglum og spendýrum. Fremur óljóst er í lögum hversu langt rannsóknaskylda einstakra stofnana nær og hvaða þætti þeim ber að rannsaka. Ákvæði eru almenn og taka ekki mið af þeirri skilgreindu upplýsingaþörf sem alþjóðlegir samningar og markmið sjálfbærrar þróunar fela í sér. Þá er engin útfærsla á rannsóknarskyldu í reglugerðum settum samkvæmt fyrrgreindum lögum eða hvernig upplýsingar skulu varðveittar eða þeim miðlað. Nefndin telur eðlilegt að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi forgöngu um samþættingu upplýsinga hvað varðar málefni villtra dýra og gefi reglulega út skýrslur um ástand stofna og veiðipól í samvinnu við aðra sérfræðinga utan stofnunarinnar. Á grundvelli þeirrar vinnu ætti að byggja stefnumörkun um forgangsröðun rannsókna. Skýra þarf hvað rannsóknarhlutverk mismunandi rannsóknastofnana feli í sér og skerpa á verksviðum þessara stofnana og annarra sem hafa aðkomu að málefnum villtra dýra (sjá nánar í 5. kafla). Þá þarf að skilgreina hvaða stofna þarf nauðsynlega að vakta til að uppfylla skyldur og hverja væri æskilegt að vakta.

11. kafli. Almenningsfræðsla og umhverfisvitund

Góð þekking almennings á náttúru landsins og aukin umhverfisvitund er ein helsta forsenda þess að borin sé virðing fyrir bæði villtum dýrum og lögum um vernd, velferð og veiðar þeirra. Þekkingin eykur því líkur á sátt um lög og að þeim verði framfylgt. Stórauka verður fræðsla um náttúru landsins og dýralíf, sérstöðu íslensks lífríkis, skuldbindingar vegna ábyrgðartegunda, mikilvægi búsvæðaverndar, greind og tilfinningar dýra, ágengar tegundir, villidýralögin sjálf og lagalega stöðu íslenskra fugla og spendýra og loks um sjálfbærni og ástand jarðarinnar í stóru samhengi. Margar leiðir eru færar til að stuðla að aukinni almenningsfræðslu og eru þær reifaðar í kaflanum. Sérstök áhersla er lögð á að koma á fót heildstæðu náttúruminjasafni. Eins að útbúa verði heildstæða áætlun um hvaða efni liggja mest á að fræða almenning um og hvernig farið skuli að því. Í nýjum villidýralögum er nauðsynlegt að skerpa á fræðsluhlutverki viðeigandi aðila (s.s. Náttúrufræðistofnunar Íslands, Umhverfisstofnunar og náttúrustofa) varðandi almenningsfræðslu um villt dýr. Hið sama á við um fræðsluskyldu annarra stofnana og félagasamtaka á sviði náttúrufræða og þeim þarf að veita aukið fjármagn til að sinna því hlutverki. Loks er nauðsynlegt er að kynna ný villidýralög með skilvirkum hætti þegar þau liggja fyrir. Æskilegt er að ákveðinn aðili eða stofnun beri lagalega ábyrgð á því, t.d. Umhverfisstofnun.

12. kafli. Eftirlit með og brot á villidýralögum

Í villidýralögum er ekki að finna skýr ákvæði um hver beri ábyrgð á eftirliti með að ákvæðum laganna sé fylgt eftir og yfirleitt er ekki gert ráð fyrir að eftirlitsaðili hafi úrræði til að bregðast við brotum. Þó er Umhverfisstofnun heimilt að svipta aðila veiðileyfi ef sá hefur brotið gegn ákvæðum um hreindýraveiðar. Í öðrum tilvikum koma brotin til kasta lögreglu og ákærvalds. Kveða þarf skýrt á um þvingunarúrræði og stjórnsýsluviðurlög fyrir eftirlitsaðila og tryggja fjármagn til að standa undir eftirliti.

Vanræksla ýmissa opinberra aðila hefur dregið úr virkni villidýralaganna. Málshraði er ekki virtur fremur en ákvæði um sjálfbærar veiðar og skyldur sveitarfélaga til að stunda refa- og minkaveiðar með tilteknum hætti. Ekki hafa verið settar reglur og jafnvel reglugerðir sem kveðið er á um í lögum. Þá eru ýmsar skrár sem á að halda annað hvort ekki uppfærðar eða miðlun úr þeim ekki í samræmi við lög og reglugerðir.

Skráð mál í gagnagrunni Ríkislögreglustjóra er varða brot á villidýralögum á árunum 2005-2010 voru að jafnaði um 28 á ári (16-49) en örfá þeirra fóru alla leið í gegnum dómskerfið. Meðal brota á almennum ákvæðum villidýralaganna eru veiðar í ólögmætum tilgangi (t.d. að nota villt dýr sem skotskífur), villt dýr höfð í haldi án leyfis, veiðar í annars manns landi án heimildar, notkun ólöglegra veiðiaðferða, veiðar á friðlýstum svæðum og veiðar án veiðikorts. Brot gegn einstökum tegundum eða dýrahópum varða aðallega hreindýr (margvísleg veiðibrot) og fugla; dráp og varsla á friðuðum fuglum, veiði utan veiðitíma, brot á friðhelgi sjaldgæfra fugla og brot á friðhelgi æðarvarps. Öflug fræðsla gæti væntanlega dregið mjög úr þessum brotum.

Brot á villidýralögum varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sektum og sviptingu skotvopna- og veiðileyfis. Ef mönnum hefur verið gerð refsing þá er það undantekningarlaust sektargreiðsla. Heimilt er samkvæmt lögum að gera upptækt ólöglegt veiðifang, veiðitæki o.fl. Veiðifang hefur stundum verið gert upptækt en skotvopn fremur sjaldan. Þá hafa menn stöku sinnum verið sviptir veiðikorti með dómi. Í heild eru refsingar fyrir brot á villidýralögum mjög vægar og helstu útgjöld sakfelldra brotamanna hafa verið málskostnaður. Skerpa þarf og herða refsiakvæði og beita skilvirkum refsingum. Skilyrðislaust ætti að gera upptækt veiðifang, veiðitæki og annan búnað sem notaður var við brotið. Einnig ætti að svipta viðkomandi veiðikorti og skylda sakborning til að þreyta veiðipróf að nýju, þar sem slíkt á við.



1. SÖGULEGT YFIRLIT UM LAGALEGA STÖÐU VILLTRA DÝRA Á ÍSLANDI

Þegar lagaleg staða villtra dýra er skoðuð er gagnlegt að líta yfir farinn veg og setja hana í samhengi við þann anda sem ríkt hefur gegnum tíðina. Lagaumhverfi á hverjum tíma getur bæði mótast af sögulegri hefð og ríkjandi viðhorfum. Viðhorf manna til villtra dýra getur hins vegar tekið örum breytingum þar sem sífellt bætist við þekkingu á líffræði þeirra, auk þess sem búsetumynstur og lífnaðarhættir manna eru miklum breytingum háð. Af þessum sökum er nauðsynlegt að endurskoða með reglubundnu millibili lagabálka sem snerta villt dýr til að tryggja að lög endurspegli með fullnægjandi hætti nútíma lífnaðarhætti manna og þá þekkingu á líffræði dýranna sem fyrir hendi er.

Fram eftir öldum snerist löggjöf um villt dýr á Íslandi eingöngu um hagsmuni manna, þ.e. nytjar og tjón af þeirra völdum, sem og veiðirétt, og svo er að miklu leyti enn. Lagaleg staða villtra dýra hefur verið mjög misjöfn allt frá upphafi eftir því hvort þau voru talin til nytja eða óþurftar eða hvorugt. Þannig voru nytjasjónarmið allsráðandi til 1882 er fyrstu fuglafriðunarlögin voru samþykkt [1]. Annað stórt skref til verndunar lífríkis var tekið fjórum árum síðar með friðun hvala [2] og aftur árið 1913 með verndun fuglategunda í útrýmingarhættu og tegunda sem gætu sest hér að, jafnvel þótt þær væru ekki taldar til nytja [3].

Landlausir máttu veiða vissar fuglategundir, þær sem ekki töldust til mestu nytjafugla, á annarra manna landi allt til þess að tekið var fyrir það með konungstilskipun frá 1849 [4]. Ýmsar aðrar tegundir, sem taldar voru valda tjóni, voru réttðræpar á annarra manna landi frá upphafi vega [5] allt til ársins 1994 [6].

Með innleiðingu Parísarsamningsins í fuglafriðunarlögin 1954 [7] voru hlunnindanýtingu settar vissar skorður og veiðiréttur almennings staðfestur á þeim svæðum sem enginn gat sannað eignarrétt sinn á. Enn var stórt skref stigið árið 1994 með innleiðingu Bernarsamningsins og veiðikortakerfisins, sem tryggði í fyrsta sinn lágmarksmenntun veiðimanna og skráningu á villibráð [6].

Vegna mismunandi lagalegrar stöðu íslenskra dýra á hverjum tíma verður ekki hjá því komist að fjalla að hluta um einstakar tegundir eða tegundahópa í sitt hvoru lagi og það verður gert hér. Síðan er gerð stutt grein fyrir almennum ákvæðum í lögum um friðunartíma fugla, veiðiaðferðir, fuglaveiðisamþykktir, velferð villtra dýra og loks innflutning villtra dýra.

1.1 Spendýr

1.1.1 Melrakki

Melrakkinn gengur undir mörgum nöfnum en algengust eru tófa og refur. Hann hefur lengst af verið réttðræpur hvar sem til hans hefur náðst nær alla tíð frá upphafi Íslandsbyggðar. Í landabrigðis þætti Grágásar er tekið fram að heimilt sé að veiða melrakka "*í annars manns landi að ósekju*" og efnislega hélst þetta ákvæði óbreytt í Jónsbók frá 1281.

Réttarbætur Eiríks konungs Magnússonar voru fengnar árið 1294 fyrir bænastað Þorláks lögmanns í nafni Íslendinga því að menn töldu Jónsbók í ýmsu ábótavant varðandi aðstæður á Íslandi. Melrakkabelgir höfðu verið lögaurar allt frá setningu tíundarlaga 1096 en það var afnumið með réttarbótunum. Þetta getur bent til þess að menn hafi talið tjón af völdum refa meira en svo að réttlæt看legt væri að veiða þá eingöngu á þeim árstíma þegar skinn eru verðmætust. Með alþingissamþykkt frá 1295, sem byggðist á fyrrgreindum réttarbótum, var bændum gert skylt að standa skipulega að refaveiðum en greiða ella fyrir fardaga svokallaðan dýratoll, sem var 2 álnir [u.þ.b. 4 kíló af unnum og þurrkuðum fiski; líklega nálægt 30-40 þúsund krónum að núvirði] í mat.

Alþingissamþykkt þessi var endurnýjuð orðrétt árið 1485, og árið 1680 féll samhljóða alþingisdómur. Bændur voru minntir á að stunda refaveiðar samviskusamlega, sbr. Formálabók Jóns lögmanns Jónssonar frá árabílinu 1570-1581: "*Item minni eg bændur á, að þeir sig vel til temji að fara að dýraveiður, eftir því, sem lögréttumenn hafa áður samþykkt.*"

Í kjölfar móðuharðindanna (1783-1785) var ákveðið skv. konungstilskipun 1789 að greiða hverjum þeim verðlaun sem næstu þrjú árin finni upp og noti refagildir. Það bendir til að menn hafi talið tófur valda bændum miklum búsfjum. Árið 1792 var gefin út nákvæm reglugerð um grenjaleitir og dýraveiðar í Borgarfjarðarsýslu, sem lengi gildi sem forskrift fyrir reglugerðir um refaveiðar víða um land og sem grundvöllur fyrir mæla til hreppstjóra 24. nóvember 1809, skv. konungstilskipun frá árinu áður, þar sem m.a. voru nákvæm fyrirmæli um hvernig staðið skyldi að grenjaleit og grenjavinnslu. Þar kemur skýrt fram að almennar reglur um veiðirétt á eigin jörðu gilda ekki þegar refir eru annars vegar og það breyttist ekki fyrr en nógildandi villidýralög tóku gildi. Reglugerðir einstakra sýslna um refaveiðar tóku mið af þessum fyrirmælum næstu áratugi.

Ákvæði tilskipunar um veiði á Íslandi frá 1849 um refaveiðar byggðu að mestu á gildandi alþingissamþykktum og tilskipunum um refaveiði. Enn gildi að almennar reglur um veiðirétt áttu ekki við um refaveiðar.

Með tilskipun um sveitarstjórn á Íslandi, nr. 49/1872, voru skyldur hreppstjóra um að sjá um ráðstafanir til að eyða refum færðar til hreppsnefndar. Enn stóð dýratollur undir kostnaði við refaveiðar. Á því varð breyting með lögum um löggiltar reglugjörðir [svo skrifað í Stjórnartíðindum 1890] sýslunefnda frá 1890 en þar var tekið fram að kostnað við eyðingu refa skyldi greiða úr sveitarsjóði. Þar með lagðist dýratollur af á Íslandi.

Í lögum um löggiltar reglugerðir sýslunefnda um eyðingu refa o.fl. frá 1919 var enn staðfest að kostnaður við eyðingu skyldi greiðast úr sveitarsjóði en heimild var veitt til að greiða mönnum verðlaun úr sýslusjóði „fyrir framúrskarandi dugnað við eyðingu refa“. Litlar breytingar urðu á ákvæðum um refaveiðar með lögum um refaveiðar og refarækt, nr. 44/1930, en þó var tekið fram að sýslunefndum væri heimilt „að veita þeim hreppum undanþágur frá grenjaleitum, er fullvíst þykir, að ekkert greni sé til í heima- eða afréttarlöndum, eða þar hafi ekki fundizt dýr síðustu ár.“ Þarna gætti sennilega áhrifa þess að á þessum tíma voru refaskinn verðmæt og því hægt að hafa allgóðar tekjur af vetrarveiði.

Þrátt fyrir a.m.k. sex lagasetningar og breytingar á lögum um refaveiðar og loðdýrarækt á árabílinu 1930-1947 urðu engar efnislegar breytingar á þeim ákvæðum er snúa að refaveiðum. Með lögum um eyðingu refa og minka, nr. 56/1949, kom hins vegar ákvæði um að skylt væri að eitra fyrir refi (og minka) þriðja hvert ár í afréttum og heimalöndum. Ákvæði þar að lútandi höfðu reyndar komið í reglugerðir um refaveiðar sem settar voru í nær öllum sýslum upp úr 1890 en þær byggðust á lögum um löggiltar reglugerðir sýslunefnda, nr. 14/1890, þótt eitrun hafi verið stunduð í mismiklum mæli allt frá fyrri hluta 19. aldar. Með lögum nr. 10/1955 var eitrunarákvæðið hert og tekið fram að skylt sé að eitra fyrir refi (og minka) árlega í afréttum og heimalöndum. Jafnframt var tekið á því vandamáli að heilu hrepparnir voru að fara í eyði en í slíkum tilvikum skyldu sýslunefndir sjá um framkvæmd laganna þar.

Með lögum um eyðingu refa og minka, nr. 52/1957, urðu nokkrar breytingar hvað varðar yfirstjórn málaflokksins. Stofnað var sérstakt embætti veiðistjóra við Búnaðarfélag Íslands sem sjá skyldi um samræmingu veiða, öflun upplýsinga um refastofninn og gera tilraunir með ný tæki og vinnsluaðferðir. Samkvæmt lögunum var oddvitum og bæjarstjórum skylt „að sjá um eitrun fyrir refi og minka samkvæmt fyrirmælum stjórnar Búnaðarfélags Íslands og á þeim svæðum, er veiðistjóri telur líklegust til árangurs hverju sinni. Skal veiðistjóri hafa eftirlit með því að eitrun sé framkvæmd eins og til er ætlað. Skal við eitrun fylgja leiðbeiningum og fyrirmælum veiðistjóra.“ Ákvæðum um eitrun var síðan frestað tímabundið, vegna neikvæðra áhrifa á arnarstofninn, með lögum nr. 9/1964 og nr. 43/1969. Ekki hefur verið eittrað löglega fyrir refi síðan. Með lögum nr. 47/1990 um yfirstjórn umhverfismála fluttist embætti veiðistjóra undir hið nýja ráðuneyti.

Með setningu núgildandi villidýralaga varð sú mikilvæga breyting á lagalegri stöðu melrakka á Íslandi að þeir nutu verndar í fyrsta sinn í sögu landsins og voru friðaðir á svæðum sem eru friðlýst vegna dýralífs, sbr. 10. gr. laganna. Samkvæmt 12. gr. eru skipulegar veiðar hins vegar stundaðar þar sem umhverfis- og auðlindaráðherra ákveður, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands, að nauðsynlegt sé að láta veiða refi til þess að koma í veg fyrir tjón af þeirra völdum og er sveitarstjórnnum þar skylt að ráða kunnáttumenn til grenjavinnslu. Auk þess má aflétta friðun víðar, þótt ekki sé þar um skipulegar refaveiðar að ræða.

1.1.2 Minkur

Ekki var fjallað um minka í lögum nr. 44/1930 um refaveiðar og refarækt, enda var minkur fyrst fluttur til landsins árið 1931. Úr því var bætt með lögum nr. 62/1933 þar sem orðinu "refarækt" í lögum nr. 44/1930 var skipt út fyrir orðið "loðdýrarækt". Þar var ákvæði um að sekta skyldi loðdýraræktanda sem missti dýr úr vörslu sinni ef það næðist ekki aftur. Þá var atvinnumálaráðuneytinu gert að setja reglugerð um öryggi girðinga umhverfis loðdýrabú, geymslu og flutning dýra en hreppstjórar og lögreglustjórar hefðu eftirlit með því að menn uppfylltu ákvæði reglugerðar um þau efni.

Umræða um mögulega hættu af innflutningi minka varð ekki mikil. Guðmundur G. Bárðarson prófessor varaði þó árið 1932 við frekari innflutningi minka vegna þess að afleiðingar af villtum minkastofni fyrir fugla, ekki síst æðarfugl, gætu orðið alvarlegar, og lagði jafnframt til að þeim minkum, sem þegar hefðu verið fluttir til landsins, yrði eytt hið fyrsta [8]. Svo virðist sem einu viðbrögðin við greininni hafi verið þau að gera lítið úr málflutningi Guðmundar og álasa honum fyrir að „koma af stað hjátrú hjá almenningi“ [9].

Ekki urðu miklar breytingar með lögum um loðdýrarækt og loðdýralánadeild, nr. 38/1937. Tekið var fram (7. gr.) að óheimilt væri, „að geyma loðdýr öðruvísi en í fulltryggum loðdýragirðingum, eða annarri öruggri vörslu.“ Ekki var fjallað nánar um hvernig girðingar eða varsla skyldi vera svo að fulltrygg teldist. Það átti að vera í höndum loðdýraræktarráðunautar sem landbúnaðarráðherra skipaði (11. gr.). Í 10. gr. segir m.a.: „Sleppi loðdýr úr vörslu og náist ekki, skal eigandi eða umráðamaður sæta sektum frá 2-200 kr. fyrir hvert dýr [u.þ.b. 400-40.000 kr. að núvirði], og greiða skaðabætur, ef sannanlegt tjón hlýzt af.“ Með lögum nr. 94/1940 voru ákvæði um ábyrgð eiganda hert. Þar segir í 10. gr.: „Sleppi loðdýr úr vörslu, skal sá, er vörzluna hefir, þegar gera gangskör að því að veiða dýrin. Samtímis skal hann tafarlaust tilkynna hreppstjóra eða lögreglustjóra í leyfisumdæminu hvarfið, og varðar sektum frá 200 til 2000 kr. [u.þ.b. 30.000 til 300.000 kr. að núvirði], ef út af er brugðið. Auk sekta samkvæmt framansögðu skal sá, er dýrin missir úr vörslu, greiða skaðabætur eftir mati, ef sannanlegt tjón hlýzt af...“ Því virðist sem menn hafi talið tjón af völdum minka fyrst og fremst fjárhagslegt, sennilega vegna þess að minkar leituðu þá gjarnan í hænsnakofa sem til voru á flestum bæjum.

Með lögum nr. 69/1947 og 112/1947 var loks viðurkennt að minkur væri að festa sig í sessi í náttúru landsins. Þar segir: „Loðdýraræktarráðunauturinn skal annast eyðingu villiminka og annarra loðdýra, er sloppið hafa úr haldi. Skal hann vera í samvinnu við sýslunefndir landsins, eftir því sem nánar verður ákveðið í reglugerð.“

Eyðing refa og minka var í fyrsta sinn sett undir sama hatt með lögum nr. 56/1949. Samkvæmt 1. og 2. gr. voru það sýslumenn og sýslunefndir sem skyldu sjá til þess að hreppsnefndir önnuðust eyðingu refa og minka. Sýslunefnd var heimilt að ákveða að sami maðurinn (refaeyðingarstjóri) stjórnaði bæði refa- og minkaveiðum í allri sýslunni eða nokkrum hluta hennar. Eitrað skyldi fyrir bæði refi og minka þriðja hvert ár.

Loðdýrarækt var bönnuð með lögum nr. 11/1951. Þó máttu þeir sem voru með dýrheld bú starfrækja þau í allt að 5 ár en skilyrði voru ströng: „Minka skal þó ávallt geyma og ala í sérstökum þar til gerðum steinsteyptum húsum með steyptu gólfi.“

Með lögum nr. 10/1955 var sýslunefndum falið að sjá um minkaveiðar í eyðihreppum og hert var á eitrunarákvæðum sem fara skyldu fram árlega.

Embætti veiðistjóra tók við umsjón minkaveiða 1. janúar 1958 samkvæmt lögum nr. 52/1957. Engar efnislegar breytingar á minkaveiðum urðu með lögunum. Eitrun var síðan bönnuð tímabundið með lögum árin 1964 og 1969.

Með lögum nr. 68/1969 var loðýrarækt heimiluð á ný og minkarækt hófst aftur hérlendis ári síðar. Veiðistjóra var falið eftirlit með því að ákvæðum laganna um dýrheldni loðýrabúa væri fylgt. Sú ábyrgð var flutt til Búnaðarfélags Íslands árið 1981 en fluttist svo til Landbúnaðarstofnunar (nú Matvælastofnun, MAST) og héraðsráðunauta skv. reglugerð um aðbúnað og meðferð minka og refa, nr. 165/2007, sbr. lög um búfjárhald o.fl., nr. 103/2002.

Með setningu laga nr. 64/1994 var minkum tryggð sambærileg vernd og öðrum villtum dýrum á Íslandi en þar var þó frá upphafi ákvæði um að umhverfisráðherra gæti tekið ákvörðun um að útrýma stofni eða tegund dýra sem flust hefði til Íslands af mannavöldum og átti ákvæðið greinilega við um stöðu minksins í íslenski náttúru. Lögunum var síðar breytt með lögum nr. 164/2002 þannig að minkur naut ekki lengur friðunar og með lögum nr. 94/2004 var ákveðið að ekki þyrfti lengur veiðikort til að stunda veiðar á minkum.

1.1.3 Hreifadýr

Samkvæmt kristinna laga þætti Grágásar var heimilt að eta seli og rostunga. Því má gera ráð fyrir að menn hafi veitt þá sér til matar og vegna skinnanna alveg frá upphafi. Um selveiðar og selreka gilti að landeigandi einn átti rétt til þeirra.

Samkvæmt Jónsbók var rostungur réttdræpur í hvers manns landi en landsdrottinn átti þó hálf tó dýrið á móti veiðimanni. Slíkt átti ekki við um seli en rétt til selveiða átti aðeins landeigandi og fjallað er bæði um netaveiði á sel (væntanlega landselskópum) og uppdráp sela (væntanlega útselskópa). Ekkert bendir til að selir hafi verið taldir valda skaða á þessum tíma.

Með konungstilskipun um veiði á Íslandi frá 1849 var í fyrsta sinn fjallað um formlega friðlýsingu selalátra og selalagna, bæði útsels og landsels, en sýslumenn sáu um slíkt og gerðu það á manntalsþingum með því að lýsa yfir að látrin væru friðlýst. Enginn mátti skjóta landsel eða útsel á fjörðum og víkum, þar sem látur eða lagnir voru nær en hálf (danska) mílu (um 3,77 km). Annað gilti um farseli: „*Vöðuseli og annan farsel má hver maður skjóta eða veiða í nótum, hvar sem hann vill, og þó ekki nær annars manns landi en hundrað faðma tólfrætt [120 faðmar = 200 m] frá stórstraumsfjörumáli, þar sem nótlög eru, né heldur skjóta nær eggveri eða látrum, en áður segir.*“ Síðar í sömu grein: „*Skutulveiði er heimil hvar sem stendur, nema þar er látur eru eða nótlög. Þar sem menn eru að skutulveiði má ekki skjóta nær með byssu en svo, að óvilhöllum mönnum eigi þyki skaði að...*“

Hinn 22. mars 1855 var birt opið bréf Friðriks VII konungs um bann gegn byssuskotum á sel í Breiðafirði. Þar segir: „*Öll byssuskot á sel, af hverju kyni sem er, skulu hjeðan í frá vera bönnuð fyrir innan línuna frá Bjargtöngum í Barðastrandasýslu til Öndverðarness í Snæfellsnessýslu. Ef móti þessu er brotið, liggja við sektir og skaðabætur eptir tilskipun 20. júní 1849, 5., 15. og 16. grein.*“ Nákvæm greinargerð fylgdi opna bréfinu þar sem fram kom að tilefnið væri bænaskrá frá Alþingi, sem kom saman árið 1853, um breytingu á tilskipun um veiði frá 1849. Þingið taldi að mikill skaði hefði orðið í selalátrum eftir að hverjum og einum var leyft að skjóta fyrir landareign sinni. Þingið áleit að banna ætti alla skotveiði á sel á Breiðafirði. Meirihluti Alþingis var einnig þeirrar skoðunar að sama bann gegn skotveiðum á sel ætti að gilda í sunnanverðri Snæfellsnessýslu en eftir því var ekki farið. Fram kemur í greinargerð með opna bréfinu að nokkru áður hafi komið bænaskjal með 81 undirskrift frá Strandasýslu þess efnis, að landselur yrði friðaður fyrir skotum alls staðar og á öllum tímum árs. Ekki var farið eftir því heldur, þar sem embættismannanefnd konungs taldi ekki sannað að hagur manna af selveiðum í net eða með uppdrápi væri alls staðar meiri en hagur af skotveiði á selum.

Með viðaukalögum við Jónsbók, nr. 18/6/1876, var í fyrsta sinn tekið á hugsanlegu tjóni af völdum sela en í 4. gr. laganna segir: „*Enginn má á nokkurn hátt fæla lax frá að ganga í vötn eða ár, eða upp að þeim, og spilla með því veiði; enda skal hverjum manni heimilt, að skjóta seli og styggja í veiðiám og ósum, þar sem lax gengur, ef eigi er þar friðlýst selalátur eða æðarfugla eggver.*”

Friðun sela gegn skotveiðum var skert með lögum um selaskot á Breiðafirði, nr. 32/1885, en 1. gr. hljóðar svo: „*Öll skot á sel skulu hjer eptir bönnuð á Breiðafirði fyrir innan línu, sem hugsast dregin frá Klofningshyrnu í Dalasýslu mitt á milli Gassaskerja og Stagleyjar hálfa mílu suður frá Oddbjarnarskeri nyrðra í Bjargtanga í Barðastrandarsýslu.*” Með lögum um friðun á laxi, nr. 5/1886, var ófriðun sels aukin frá því sem verið hafði. Þar segir í 4. gr.: „*Hverjum manni er heimilt að skjóta sel og styggja í ám og árósum, er lax gengur um; þó má ekki raska þinglesinni friðun eggvera og selaláttra, nema fullt gjald komi fyrir, slíkt er dómkvaddir menn meta.*” Öll lög um lax- og silungsveiðar síðan (lög nr. 61/1932, nr. 53/1957, nr. 76/1970 og nr. 61/2006) hafa haft sambærilegt ákvæði. Friðun sela gegn skotveiði var svo aukin á ný tæpum 40 árum síðar með lögum um selaskot í Breiðafirði og uppdráp, nr. 30/1925. Í 1. gr. segir svo: „*Öll selaskot skulu hér eftir bönnuð á Breiðafirði og fjörðum þeim, sem inn úr honum ganga, fyrir innan línu, sem hugsast dregin frá Eyrarfjalli, sunnan Breiðafjarðar, í Stagley og frá Stagley hálfa mílu frá Oddbjarnarskeri nyrðra í Bjargtanga í Barðastrandarsýslu. Undanþegið þessu banni er þó svæði í Hvammsfirði, er liggur fyrir utan línu úr Ljárósum í Teigshyrnu og innan línu þaðan í Hólmlátursborgir. Í selaláttrum á bannsvæðinu er engum öðrum en eigendum eða umráðamönnum látranna heimilt að rota seli eða drepa uppi.*” Lögum þessum var breytt með lögum nr. 61/1932 þannig að það svæði á Hvammsfirði sem varð undanþegið banni við skotveiði var stækkað og miðaðist eftir það við línu úr ytri enda Skoravíkurmúla í Hólmlátursborgir.

Lög um útrýmingu sels í Húnaósi, nr. 29/1937, sem enn eru í gildi, eru sérstök að því leyti að þau taka aðeins til eins svæðis en þar segir í 1. gr.: „*Veiðifélag Vatnsdalsár skal hafa einkarétt til að útrýma sel úr Húnaósi. Ræður stjórn félagsins mann eða menn til starfans.*” og í 2. gr. segir: „*Presturinn í Steinnesi fái bætur fyrir missi heimatekna vegna selveiði í Húnaósi. Ríkissjóður greiði bæturnar eins og þær eru metnar.*”

Villidýralögin ná ekki til sela en ná hins vegar með óbeinum hætti til rostunga, þar sem lögin ná til villtra dýra sem eru skilgreind sem „*allir fuglar og spendýr, önnur en selir, hvalir, gæludýr og bústofn*” (1. gr.). Rostungar teljast flokkunarfræðilega ekki til sela og í lögunum kemur einnig fram að „*Villt dýr, þar með talin þau sem koma reglulega eða kunna að berast til landsins, eru friðuð nema annað sé tekið fram í lögum þessum*” (6. gr.). Því verður að líta svo á að rostungar séu friðaðir skv. villidýralögum. Einu núgildandi lagaákvæðin þar sem rostungar eru nefndir á nafn eru í Jónsbók, en þar er einungis fjallað um eignarétt á þeim dýrum sem kunna að reka á fjörur eða finnast þar. Þá er rostungur strangfriðaður skv. Bernarsamningnum. Það á einnig við hér á landi þar sem Ísland gerði ekki fyrirvara við rostunga þegar samningurinn var fullgiltur árið 1994 (sjá nánari umfjöllun í 9. kafla um sjávarspendýr).

1.1.4 Hvalir

Í landabrigðis þætti Grágásar segir: „*Það er enn mælt ef hval rekur á land manns, og á fjörumaður hval þann allan ef eigi er skot í. En ef skot er í hval þeim, þá á sá maður hvalinn hálfan er skot á í, er hann kemur til að skera.*” Því er líklegt að eitthvað hafi verið um að menn hafi skutlað hvali þótt vitaskuld kunni þessi ákvæði að vera ættuð frá Noregi. Í Jónsbók eru sambærileg ákvæði og engin breyting varð með tilskipun um veiði á Íslandi frá 1849.

Þegar leið á 19. öldina urðu örar framfarir í hvalskutlum og aðferðum við hvalveiðar. Með lögum um friðun hvala, nr. 6/1886 varð mikil breyting á opinberri afstöðu til hvala en þar segir í 1. gr.: „*Allir hvalir, nema tannhvalir og smáhveli, svo sem hnýsur, höfrungar og marsvín, skulu friðhelgir fyrir alls kyns skotum hvervetna í landhelgi, svo fyrir land utan sem í flóum og fjörðum inni, frá 1. maí til 31. október ár hvert, nema í ísvök sje, fastir á grynningum eða hamlaðir á annan hátt þvílíkan. Eigi má heldur hvali skjóta á öðrum árstíma á fjörðum eða vogum, meðan síldarveiði er þar stunduð. En reka má hvali á land og drepa, ef það er gjört með handskutlum eða lagjárnnum, en eigi með skotum. Þá er hvalur er drepinn á þann hátt, sem hjer er leyft, skal þess ávallt gætt, að eigi sje síldarveiði eða veiðarfærum spillt.*”

Hvalskurður gat valdið mengun og því voru sett lög til að koma í veg fyrir hana, lög um hvalleifar, nr. 6/1896. Þar segir: „*Öllum hvalveiðimönnum á Íslandi er skylt að hreinsa allar hvalleifar af fjörum í fjörðum þeim, þar sem þeir reka hvalveiðar, einu sinni í mánuði hverjum, ef hreppsnefnd krefst þess, og ákveður hún í hvert skipti, hvar hreinsun skuli fara fram. Sömuleiðis skulu allir hvalveiðimenn hafa lóð sína girta með gripheldum girðingum fyrir sauðfje, nautpeningi og hrossum.*”

Friðun hvala var aukin með lögum nr. 44/1903 og þeir friðaðir fyrir skotum allt árið. Með lögum um hvalveiðamenn, nr. 67/1913, var hert að hvalveiðum hérlandis, en þar segir í 1. gr.: „*Enginn hvalveiðamaður má hafa bækistöðvar hjer á landi fyrir útveg sinn.*”. 2. gr. hljóðar svo: „*Enginn má flytja á land hval nje neinar óunnar afurðir hvala, nema þeirra, er dauðir finnast, hlaupið hafa á grunn eða kvíast í ísum. Heimilt skal þó að drepa andarnefjur, hnýsur, höfrunga og önnur smáhveli, þau er almenningur hefur hingað til veitt og hagnýtt sér.*” Lögin skyldu gilda til ársins 1925.

Með lögum nr. 72/1928 var veiði á hrefnu leyfð, auk veiða á tannhvölum og smáhvölum. Sýslunefndum var þó heimilt að banna hrefnuveiðar í landhelgi, hverri á sínu svæði, enda staðfesti atvinnumálaráðherra það. Enn var þó heimilt að reka hvali á land og drepa, svo framarlega sem það væri gert með handskutlum eða lagvopnum. Jafnframt var þó opnað fyrir þann möguleika að veita sérleyfi til hvalveiða, sem yrði bundið við ákveðinn fjölda veiðiskipa en aldrei til lengri tíma en 10 ára í senn. Þá var það skilyrði sett að hvalurinn yrði að fullu hagnýttur með bræðslu og breytingu úrgangs, beina, kjöts og innyfla í markaðshæfa vöru.

Árið 1948 var tilkynnt að Ísland hefði undirritað alþjóðasamning um hvalveiðar og að hann hafi gengið í gildi 10. nóvember það ár. Ófriðun hvala var aukin með lögum um hvalveiðar, nr. 26/1949, sem enn eru í gildi með nokkrum breytingum. Skv. 3. gr. er óheimilt að veiða (a) hvalkálfa og hvali, sem kálfar fylgja, og (b) tiltekna tegundir hvala og hvali undir tiltekinni lágmarksstærð, eftir því sem atvinnumálaráðuneytið tilkynnti í reglugerð með hliðsjón af alþjóðasamningum um hvalveiðar, sem Ísland var eða kynni að gerast aðili að.

Samkvæmt 4. gr. gat atvinnumálaráðuneytið með reglugerð (a) bannað hvalveiðar á tilteknum svæðum, (b) takmarkað veiðar við ákveðinn tíma árs, (c) takmarkað heildarveiðimagn, veiðimagn ákveðins fyrirtækis, leiðangurs eða landstöðvar, (d) takmarkað veiðiútbúnað, (e) bannað íslenskum ríkisborgurum og þeim, sem heimilisfang áttu á Íslandi, að taka þátt í hvalveiðum, sem ekki voru háðar jafnströngum fyrirmælum og þeim, sem á Íslandi giltu, og (f) sett hvers konar önnur ákvæði, sem talin væru nauðsynleg vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamningum um hvalveiðar.

Framkvæmd hvalveiða er að öðru leyti að mestu skv. reglugerð 163/1973. Þar kemur fram að bannað er veiða: a) hvalkálfa, hvali á spena og kvenhvali, sem kálfar eða hvalir á spena fylgja, b) Grænlands-sléttbak, Íslands-sléttbak, hnúfubak og steypireið, og c) langreyðar innan við 55 fet eða 16,8 metra að lengd, sandreyðar innan við 40 fet eða 12,2 metra að lengd og búrhvali innan við 35 fet eða 10,7 metra að lengd. Þó mátti veiða

langreyðar yfir 50 fet (15,2 m) og sandreyðar yfir 35 fet (10,7 m) fyrir íslenskar landstöðvar, enda yrði hvalkjötið þá notað til manneldis eða skepnufóðurs á Íslandi.

Ekki er hægt að skilja lög nr. 26/1949 og reglugerð nr. 163/1973 öðruvísi en svo að veiðar á smáhvölum séu bannaðar án leyfis atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Því kemur á óvart að skv. frumvarpi til laga um hvali, sem lagt var fram á löggjafarþingi 2009-2010 (þskj. 981 – 590. mál) en náði ekki fram að ganga, áttu veiðar á smáhvölum að vera heimilrar án leyfis Fiskistofu, svo framarlega sem þær væru ekki í atvinnuskyni. Þetta hefði aukið enn frekar á ófriðun smáhvela, jafnvel þótt kveðið væri á um að ráðherra gæti með reglugerð bannað veiðar á tilteknum hvalategundum.

Villidýralögin ná ekki til hvala.

1.1.5 Bjarndýr

Í kristinna laga þætti Grágásar er tekið fram að menn megi „nýta hvort sem er viðbjörn [skógarbjörn] eða hvítabjörn...”

Í landabrigðis þætti Grágásar segir: „*Veiða á maður í annars landi að ósekju melrakka og björn, og á sá björn er fyrst kemur banasári á.*” Hvítabirnir voru taldir hættulegir og því réttdræpir hvar sem til þeirra náðist en hins vegar voru þeir jafnframt verðmætir vegna bæði skinns og kjöts. Ekki hefur verið talin ástæða til að takmarka veiðar eða eignarhald við landeigendur til þess að minnka líkur á að þeir kæmst undan og yrðu þá e.t.v. til tjóns. Jafnframt er ljóst að menn hafa oft unnið saman að bjarndýraveiðum og því var eignarhald á hræinu miðað við þann sem fyrstur kom banasári á.

Í Víglóða Grágásar eru forvitnileg ákvæði um hvítabirni. Þar segir: „*Ef maður á alibjörn hvítan, og skal hann svo fara með honum sem með hundinum, og svo gjalda skaða alla þá er hann gerir [um viðbrögð við skaða vegna hunda er fjallað í næsta kafla á undan]. Ef maður særir hvítabjörn manns saklausan, og varðar honum það þriggja marka útleð og bæta auvisla [usla, tjón] sem búar virða. En ef fimm aura skaði verður að eða meiri, þá varðar fjörbaugsgarð [þriggja ára útleð erlendis]. Björn verður óheilagur við áverkum ef hann gerir mönnum skaða. Ef maður höggur hund eða björn til háðungar manni, og varðar fjörbaugsgarð.*”

Engin breyting varð á lagalegri stöðu bjarndýra með Jónsbók, konungstilskipun um veiði frá 1849 eða öðrum lögum þar til villidýralögin voru sett. Samkvæmt þeim eru hvítabirnir alfríðaðir á landi, hafis og á sundi en heimilt er þó að skjóta bjarndýr sem gengið hefur á land og fólki eða búfénaði stafar hætta af. Gangi hvítabjörn hins vegar á land þar sem fólki eða búfénaði er ekki talin stafa bráð hætta af er Umhverfisstofnun heimilt að láta fanga björninn og flytja hann á stað þar sem ekki stafar hætta af honum. Einnig er kveðið á um hvítabirni í reglugerð nr. 290/1980 um varnir gegn hundaæði (rabies) þar sem segir að gangi hvítabirnir eða önnur framandi rándýr á land séu þau ófriðhelg og að sýslumenn á viðkomandi stöðum skuli hlutast til um að þessi dýr verði unnin eða handsömuð eins fljótt og hægt er. Þessi fyrirmæli reglugerðarinnar um að fella skuli alla hvítabirni sem ganga hér á land ganga gegn fyrirmælum villidýralaganna. Í tilfellum sem þessum er meginreglan sú að ef fyrirmæli laga og reglugerða eru ósamrýmanleg gilda fyrirmæli laganna (*lex superior*).

1.1.6 Hreindýr

Í kristinna laga þætti Grágásar er nefnt að menn megi leggja sér til munns „*rauðdýri [líkl. krónhjört], hjört eða hrein.*” Þar sem hér voru engin hjartardýr við landnám og engin nánari fyrirmæli eru um það hvar megi veiða þessi dýr, eru mestar líkur á að þessi

upptalning séu leifar af norskum lögum, þótt ekki sé hægt að útiloka að einhverjir landnámsmenn hafi haft með sér út hingað hirti eða hreindýr. Þau hafa þá ekki orðið langlíf í landinu. Engin ákvæði eru um hjartardýr í Jónsbók.

Samkvæmt konungstilskipun frá 1751 var veitt leyfi til að senda til Íslands 6 hreindýr. Skyldu þau keypt frá Noregi og greitt fyrir úr ríkissjóði. Af ýmsum ástæðum frestaðist framkvæmdin en hreindýr voru loks flutt til Íslands í fjórum ferðum á árunum 1771 til 1787. Engar heimildir eru um að þau hafi verið friðuð í upphafi, þótt það hafi eflaust verið ætlunin, en með konungstilskipun frá 19. maí 1790 var gefin heimild til að skjóta eða fanga samtals 20 hreintarfa eldri en árgamla í Norðursýslu [Þingeyjarsýslum] og gilti heimildin í 3 ár. Veiðin var þó takmörkuð við eitt dýr á mann og mátti veiðin aðeins fara fram í október.

Árið 1794 var leyfið framlengt með konungstilskipun til þriggja ára og nær nú líka til beggja Múlasýslna en ekkert hámark var lengur á heildarfjölda tarfa sem mátti veiða, hversu mörg hver og einn mátti veiða og veiðarnar mátti stunda allt árið. Þó þurfti að sækja um leyfi til amtmanns fyrir veiðunum.

Árið 1798 var leyfið framlengt ótímabundið með konungstilskipun, þó þannig að nú máttu veiðar fara fram hvar sem var á landinu. Enn voru kýr og kálfar undir eins árs aldri friðuð og sækja þurfti um leyfi til amtmannsins fyrir veiðunum.

Fyrirkomulag við hreindýraveiðar var óbreytt til 1817 þegar ný konungstilskipun var birt. Samkvæmt henni var heimilt að veiða hreindýr af báðum kynjum hvar á landi sem var næstu 4 árin, svo framarlega sem það bryti ekki á rétti annarra til veiða. Þó mátti ekki veiða hreinkálfa undir eins árs aldri. Þótt ekki finnist gögn þar um, virðist sem þessi regla hafi gilt allt þar til tilskipun um veiði á Íslandi var birt 1849. Með henni var heimilað að veiða hreindýr á öllum aldri og af báðum kynjum hvar sem var á hvaða árstíma sem var.

Nokkuð var dregið í land með ófriðun hreindýra með lögum um friðun fugla og hreindýra, nr. 6/1882 en skv. þeim voru hreindýr friðuð frá 1. janúar til 1. ágúst ár hvert. Loks voru hreindýr alfriðuð skv. lögum nr. 42/1901 næstu 10 árin. Lögin voru síðan framlengd nokkrum sinnum (1911, 1917, 1927 og 1937).

Takmörkuð hreindýraveiði var leyfð á ný með lögum um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, nr. 28/1940. Þar var ráðherra veitt heimild til að leyfa veiðar á hreintörfum, ef sérstök ástæða væri til. Einnig var heimilt að veita leyfi til að handsama dýr til eldis. Loks var ráðherra heimilt að skipa sérstakan eftirlitsmann með hreindýrunum.

Leyfi til hreindýraveiða var rýmkað með lögum nr. 72/1954 og jafnframt opnað á möguleika til að veiða hreindýr af báðum kynjum. Lögin stóðu óbreytt þar til lög nr. 64/1994 voru samþykkt á Alþingi. Með þeim urðu miklar breytingar á fyrirkomulagi hreindýraveiða en ákvæði um hreindýraveiðar hafa breyst lítils háttar síðan lögin voru sett (sbr. lög nr. 94/2004, nr. 56/2008 og lög nr. 63/2011) en nákvæma útfærslu á umsjón og framkvæmd hreindýraveiða er að finna í reglugerð um stjórn hreindýraveiða nr. 486/2003 með smávægilegri breytingu skv. reglugerð nr. 636/2010. Samkvæmt núgildandi lögum eru veiðar á hreindýrum heimilar öllum er til þess hafa leyfi samkvæmt lögnum og reglum settum samkvæmt þeim. Af hverju felldu hreindýri skal greiða til Umhverfisstofnunar sérstakt leyfisgjald sem ráðherra ákveður árlega að fengnum tillögum stofnunarinnar. Við ákvörðun gjaldsins skal taka mið af kostnaði við vöktun hreindýrastofnsins og eftirlit og stjórn hreindýraveiða. Gjaldið skal þó ekki vera hærra en sem nemur þeim kostnaði.

1.2 Fuglar

Allt frá þjóðveldisöld og fram á 19. öld mátti veiða allar tegundir fugla en veiðiréttur á sumum nytjategundum og eggjum þeirra var bundinn landareign eins og rakið verður nánar síðar í þessum kafla. Menn máttu ránfugla veiða í annars manns landi sem og „lær (lóur), spóa og allir smáfugla, þá er eigi á vatni fljóta nema rjúpur,“ sbr. Landbrigðisþátt Grágásar og samhljóða ákvæði sem síðar var tekið upp í Landsleigubætti Jónsbókar. Með tilskipun um veiði frá 1849 urðu engar breytingar á veiðiákvæðum, nema hvað æðarfugl, sem hafði verið friðaður tveimur árum áður, var friðaður áfram og veiðiréttur færður í hendur landeigenda einna.

Fjölmörg lög voru sett um fuglafriðun og fuglaveiðar frá seinni hluta 19. aldar og til loka þeirrar 20. Framan af var algengt að setja sérlög um einstakar tegundir en þau viku smám saman fyrir víðtækum lögum. Hér verður fyrst fjallað um þessi víðtæku lög sem sett hafa verið allt frá um 1880. Raktar verða þær meginreglur sem lágu að baki lagasetningunni og eins hvernig alþjóðlegar samþykktir settu smám saman mark sitt á löggin. Síðan verður fjallað um sérlög og loks um breytingar á ákvæðum um veiðitíma, veiðitæki og veiðisamþykktir.

Fyrst var hreyft við hugmyndum um almenn fuglafriðunarlög á Alþingi árið 1875 [10]. Að vísu höfðu ýmsir nytjafuglar, eins og æðarfugl og kría, notið takmarkaðrar verndunar á varpstöðvum frá þjóðveldisöld eins og rakið er síðar í þessum kafla. Ýmsir þingmenn voru nýjum friðunarskilmálum mjög fráhverfir, t.d. varaði Jón Guðmundsson við því í umræðum um veiðitilskipunina árið 1847 að gengið yrði of langt í fuglafriðun: „...tel ég það fleig í verndun þessara réttinda, ef farið er að friða það sem ómögulegt er að friða, þar sem er veiði á allskonar smáfuglum.“ [11]. Hið sama gerðist við umræður á þinginu 1881 og var sagt að við værum að friða fuglana fyrir útlendinga en ekki okkur sjálf [12]. Eins gerðu þingmenn gys að friðun smáfugla: „Mér ofbauð ef það ætti að ómaka sýslumenn ... ef til vill í hvert skipti sem drepinn væri smáfugl, svo sem þúfutittlingur, andstætt lögum þessum... austur á Langanesi, þá er svo sem sjálfsagt að senda þegar eftir sýslumanninum inn á Húsavík, og hann verður hvernig sem á stendur að fara 2 þingmannaleiðir eða meira með ærnum tilkostnaði og hefja síðan réttarrannsókn og vígsmál á hendur sakadólgnum. Þetta gæti kostað landsjóðinn ærið fé, og valdið miklum ómaka frá verðugri störfum, er allt ætti rót sína að rekja til þess að einn þúfutittlingur hafði verið af dögum ráðinn“ [13]. Þetta stef og önnur á móta hafa heyrst hvað eftir annað og eins hafa menn gagnrýnt yfirvöld fyrir að framfylgja fuglafriðunarlögum slælega: „... þetta eru hreinustu pappírslög; þau eru brotin um allt land og fuglarnir skotnir bæði af innendum og útlendum mönnum eins og sýnist. Menn hirða ekkert um löggin; jafnvel sjálfir lögreglustjórnir. Ég veit t.d. um Fischer sýslumann sem var hér. Hann sagði við útlendingana: „Skjótið þið bara, eins og þið viljið, á fugl sem þið sjáið“ Svo hafa frakkneskir yfirmenn tjáð mér“ (Jónas Jónassen) [14].

Með lögum um friðun fugla og hreindýra, nr. 6/1882 var brotið blað í sögu náttúruverndar á Íslandi þar sem um var að ræða fyrstu lög sem fjölluðu um friðun villtra dýra án þess að snúast eingöngu um hagsmuni manna. 1. gr. hljóðar svo: „Kríur og spörfuglar allir, svo sem snjótitlingar, þúfutittlingar, maríuerlur, steindeplar og þrestir skulu hvervetna friðhelgir á hverjum tíma árs sem er, en allir aðrir fuglar, utan hræfuglar og gripfuglar, lundi og bjargfugl, á tímabilinu frá 1. maí til 20. ágúst, og rjúpur frá 1. apríl til 20. ágúst.“

Þótt nokkuð hafði dregið úr nytjaáherslum, héldu sumir þingmenn því fram að tilgangur friðunar væri einungis sá að margfalda arð af nytsömum fuglum [15].

Fram kom við umræður um fyrstu fuglafriðunarlögin á Alþingi 1881 að tilgangur þeirra væri að koma í veg fyrir að menn léku sér að því að drepa fugla án þess að hafa af þeim nokkur not [16]. Engu að síður var það merk nýjung árið 1882 að friða tegundir sem ekki

voru taldar til neinna nytja en það voru fyrst og fremst spörfuglar. Þó var friðun spörfugla réttlætt með þeim rökum að þeir héldu skordýraplágum í skefjum [17]. Með friðun fugla sem ekki voru nýttir var bryddað upp á einni af meginreglum fuglaverndar sem fylgt hefur verið til þessa. Frá og með setningu fuglafriðunarlaganna 1882 [1] þróaðist einnig sú meginregla að friða fugla á þeim tíma sem þeir eru að verpa eða ala upp unga sína.

Við endurskoðun fuglafriðunarlaganna 1885 (lög nr. 33/1885) var í fyrsta sinn sett í lög að allar tegundir, sem ekki var sérstaklega tekið fram að væri heimilt að veiða, væru friðaðar. Að öðru leyti fól lagasetningin einkum í sér nákvæmar orðuð ákvæði um friðunartíma einstakra fuglategunda: „*Hjer á landi skulu þessar fuglategundir friðaðar fyrir allri veiði á hverjum tíma árs sem er: Kríur, snjótitlingar, þúfutitlingar, maríuerlur, steindeplar, þrestir, rindlar og auðnutitlingar; og allar aðrar fuglategundir, nema ernir, valir, smirlar[sic], hrafnar, kjóar, skúmar, veiðibjöllur, mávar, fiskiendur, himbrimar, lómar og bjargfugl, skulu friðaðar frá 1. apríl til 20. júlí ár hvert; þó skal lundi friðaður frá 10. maí til 20. júní, fýll frá 1. marz til 10. ágúst.*” Almenni friðunartíminn hafði því hliðrast fram um einn mánuð og friðunartímabil lunda var styttað frá því að vera frá 1. maí til 20. ágúst. Með breytingunni urðu fiskiæturnar lómur, toppönd og gulönd ófriðaðar með öllu (1. tafla).

Í umræðum um frumvarp til fuglafriðunarlaganna árið 1901 (sem ekki var samþykkt) var fuglum skipt í skaðlega fugla, skaðlausa fugla og arðfugla [18]. Það er í raun sama flokkunin og lögð var til grundvallar við friðunarflokka árið 1882, þótt slíkt væri þá ekki nefnt berum orðum. Eins voru fjórir flokkar friðunar nefndir við umræðu um fuglafriðunarlögin 1903: alfriðun, ófriðun, sérfriðun og hálfriðun [19]. Sú skipan komst einnig á með setningu fyrstu fuglafriðunarlaganna þótt slíkt væri þá heldur ekki sagt berum orðum. Með hálfriðun var átt við að tegundir væru friðaðar hluta ársins og með sérfriðun var átt við frávík er vörðuðu einkum veiðitíma á fýl og lunda.

Við endurskoðun laganna árið 1903 bættust sex tegundir vaðfugla í hóp alfriðaðra fugla: Tildra, sandlóa, jaðrakan, rauðbrystingur, óðinshani og þórshani. Helsingi og flórgoði urðu nú hins vegar ófriðaðir allt árið og enn mátti veiða allar andategundir, álftrir, himbrima og lóma. Með þessum breytingum var skerpt á flokkaskiptingunni sem innleidd hafði verið; nytjafuglar (sem mátti flesta veiða á tilgreindum veiðitímum); skaðvaldar (ófriðhelgir allt árið) og loks fuglar sem féllu í hvorugan flokkinn og voru því alfriðaðir. Veiðitíminn var einnig lengdur; endur mátti veiða frá 1. september – 31. mars og var hér kominn sá veiðitími sem lengst af hefur gilt fyrir flestar fuglategundir til þessa dags. Veiðitími álftra hófst hálfum mánuði síðar en andanna, en veiðitími flestra annarra fugla var styttað um 10 daga og byrjaði nú 2. ágúst í stað 21. júlí. Sýslunefndir máttu ákveða friðunartíma fyrir fýl, hver í sínu héraði, en hann mátti ekki byrja síðar en 20. mars og eigi enda fyrr en 10. ágúst (1. tafla).

Samþykkt voru ný fuglafriðunarlög á Alþingi 1913 er tóku gildi í byrjun árs 1914. Byggðust þau á nokkrum meginreglum sem áttu eftir að festast í sessi og voru tvær þær síðastnefndu nýjung [20, 21]:

- Að vernda eftir þörfum nytjafugla og setja skorður við drápi þeirra.
- Að friða stranglega fugla, sem að vísu væru ekki til nytja, en væru til prýði og fjölbreytni í náttúru landsins.
- Að vernda fugla sem slæddust til landsins og æskilegt væri að settust hér að.
- Að friða þær fuglategundir sem sjaldgæfar voru og hætt var við að eytt yrði með öllu.

Bætt var 17 tegundum í flokk alfriðaðra fugla, sem þá voru orðnar 32 talsins (1. tafla). Þetta voru sex tegundir vaðfugla: Tjaldur, heiðlóa, sendlingur, lóupræll, hrossagaukur og stelkur. Þar með voru allir þeir vaðfuglar sem urpu þá hér á landi alfriðaðir, nema spóinn sem mátti veiða að haustlagi til 1954. Eins voru fargestir í hópi vaðfugla alfriðaðir að

sanderlu undanskilinni. Menn virðast einfaldlega hafa gleymt þeirri tegund þegar fuglafriðunarlögin voru samþykkt enda var sanderla þá lítt þekktur fargestur.

Með fuglafriðunarlögunum 1913 voru einnig friðaðar sex tegundir vetrargesta eða fugla sem líklegt þótti að gætu ílenst hér: Gráhegri, æðarkóngur, vepja, hettumáfur, „svölur“ (landsvala og/eða bæjasvala) og stari. Eins voru álf, keldusvín og haftyrdill friðuð og loks tvær tegundir „gripfugla“: haförn (að vísu aðeins til 5 ára) og snæugla (1. tafla). Einnig voru þau nýmæli í þessum lögum að egg alfríðaðra fugla skyldu vernduð svo og rjúpuegg. Friðun sem náði jafnframt til eggja hafði verið baráttumál fuglavina um langt skeið eins og lesa má í fjölmörgum greinum í blöðum frá þessum árum. Í kjölfar setningar laganna var farið að friða rjúpuna öðru hverju næstu 40 árin. Öðrum 40 árum síðar var síðan byrjað að breyta rjúpnaveiðitímanum, stundum frá ári til árs og stendur það tímabil enn yfir. Enn gætti ónákvæmni í nafngiftum í fuglafriðunarlögunum 1913 og ekki alltaf ljóst hvort vísað væri í einstakar tegundir eða hópa, sbr. „svölur“ sem gæti hvort sem er átt við landsvölu eina eða líka bæjasvölu.

Lög um friðun lunda nr. 42/1921 opnuðu fyrir breytilegt friðunartímabil lunda, samkvæmt ákvörðun sýslunefnda, en hann skyldi þó ekki vera styttri en 6 vikur, á tímabilinu 10. maí til 10. ágúst ár hvert.

Lög um fuglafriðun og fuglaveiðar nr. 63/1954 sem sett voru árið 1954 mörkuðu mikil tímamót. Þau komu í stað eftirtalinnna laga: nr. 13/1894, nr. 20/1912, nr. 59/1913 (með síðari tíma breytingum) nr. 42/1921, nr. 31/1922 (ákvæði sem snerta fuglaveiðar), nr. 74/1941, nr. 107/1950 (um breytingu á lögum nr. 83/1940), auk ákvæða í tilskipun um veiði frá 1849 er varða fuglaveiðar. Þar voru tekin upp ýmis fuglaverndar-, fuglafriðunar- og veiðiákvæði sem menn höfðu komið sér saman um á alþjóðavettvangi og endurspegluðust í Parísarsamningnum um fuglaverndun frá 1950. Ellefu fuglategundir voru nú alfríðaðar: himbrimi, skrofa, stormsvala, sjósvala, gargönd, skeiðönd, straumönd, húsönd, smyrill, spói og brandugla. Allt eru þetta fremur sjaldgæfir eða staðbundnir varpfuglar að straumönd og spóa undanskildum og engin þeirra skipti neinu máli varðandi veiðar eða aðrar fuglanyrtjar. Hér var með öðrum orðum verið að staðfesta eina af meginreglum fuglaverndar sem sett var fram í fyrstu fuglafriðunarlögunum (1882) og hljómaði svo í lögum frá 1913: „*Að friða stranglega fugla, sem að vísu væru ekki til nytja, en eru til þróði og fjölbreytni í náttúru landsins.*“

Með þessum breytingum fækkaði þeim tegundum sem nutu engrar verndar úr 19 í þrjár en það voru kjói, svartbakur og hrafn. Athygli vekur að enn var leyfð veiði á þremur sjaldgæfum tegundum varpfugla: flórgoða, hrafnstönd og gulönd. Eins var áfram leyfð veiði á fargestinum margæs sem sannarlega hafði fækkað mikið á þessum tíma. Þessum fjórum tegundum var síðan bætt í hóp alfríðaðra tegunda með fuglafriðunarlögunum 1966 en silfurmáfi og sílamáfi bætt í hóp tegunda sem engrar friðunar nutu og er svo enn í dag.

Með fuglafriðunarlögunum 1954 voru átta mismunandi veiðitímabil fyrir þær 37 fuglategundir sem mátti veiða (1. tafla). Gerður var greinarmunur á veiðitíma sjaldgæfra anda og gæsaveiðitími færður aftur um 3 vikur að hausti (frá 1. og til 20. ágúst). Allítarlega var fjallað um undantekningar til eggjatöku í andavarpri þar sem eggjataka taldist til hlunninda. Mikilvægt ákvæði, sem ekki lét mikið yfir sér í lögum, var bann við því að skip og bátar þeyttu eimflautur að óþörfu í grennd við fuglabjörg. Loks voru í lögum nákvæm fyrirmæli um hvað væri leyft og hvað ekki varðandi inn- og útflutning, kaup og sölu fugla.

Engar meiri háttar breytingar urðu með næstu heildarlöggjöf um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 33/1966. Veiði- og friðunarflokkum var fækkað í fimm og fjórar tegundir alfríðaðar: Margæs, flórgoði, hrafnstönd og gulönd. Þar með hafði veiðitegundum fækkað úr 37 í 33 og flokkum veiðitímabila var fækkað úr átta í sex (1. tafla).

Villidýralögin eru ólík fyrri lögum að því leyti að þau náðu bæði til fugla og landspendýra. Með lögunum voru allir fuglar friðaðir en tilgreint það tímabil sem heimila mátti veiðar á viðkomandi tegundum. Ófriðuðum fuglategundum fækkaði úr 33 í 30 þegar lómur, grafönd og bjartmáfur voru alfriðuð en tvær fyrrnefndu tegundirnar eru fremur sjaldgæfir varpfuglar og vetrargesturinn bjartmáfur hefur aldrei verið til neinna nytja og enginn hefur haldið því fram að hann valdi hér nokkru tjóni, þótt ýmsir kunni að rugla honum við hvítmáf sem er náskyldur og líkur í útliti. Sá rammi sem settur var í lögunum um veiðitíma var nánast sá sami og gilt hafði áður enda kom skýrt fram í greinargerð með frumvarpinu að hann ætti að útfæra nánar í reglugerð. Þó var svartfuglaveiðitíminn stytur um 10 daga að vori og einungis var gert ráð fyrir veiðum á kjóa á tímabilinu 1. september til 31. mars, nema í grennd við æðarvörp. Þá voru heimiluð lok veiðitíma nokkurra tegunda framlengd frá 15. mars til 31. mars, þ.á m. gæsa og skarfa, en á móti var upphafi veiðitíma margra tegundanna seinkað frá 20. ágúst til 1. september (1. tafla).

Þegar reglugerðir voru settar skv. villidýralögum árið 1994 var veiðitími allra fugla sem mátti veiða til loka marsmánaðar stytur um hálfan mánuð. Var það í samræmi við þá reglu að veiða ekki fugla sem eru að snúa til baka frá vetrarstöðvum (gæsir og endur) eða eru að hefja varp (skarfar). Þá var skúmur felldur úr hópi veiðifugla enda er hann í þann mund að hverfa af landi brott er veiðitíminn hefst. Því hafði í raun aldrei verið virkur veiðitími á skúmi frá því farið var að friða hann hluta ársins (1954). Súla var einnig friðuð fyrir skotveiðum þar sem talið var að slíkar veiðar teldust til algerra undantekninga og að engin hefð væri fyrir þeim (1. tafla).

Í villidýralögum er kafli um sértæka friðun. Þar er kveðið á um að ráðherra sé heimilt með reglugerð, að höfðu samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög eftir því sem við á og að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands, að kveða á um aukna vernd ákveðinna friðaðra stofna villtra fugla og spendýra ef brýn ástæða er til. Þar kemur einnig fram að í reglugerðinni sé heimilt að kveða á um að strangari reglur gildi um búsvæði þessara tegunda ef sýnt þygi að tegundunum stafi sérstök ógn af mannaferðum eða umferð eða séu sérstaklega viðkvæmar fyrir raski. Önnur ákvæði kafans fjalla fyrst og fremst um friðun í grennd við hreiður og hreiðurstæði hafarna.

Yfirlit um veiðitíma fugla á tímabilinu 1800-1994 má sjá í 1. töflu.

- Öll villt dýr voru ófriðuð hér á landi fram á miðja 19. öld er æðurin var alfriðuð.
- Fyrstu fuglaverndarlögin voru sett 1882 og smám saman mótuðust meginreglur á Alþingi þar sem eindregin nytjasjónarmið viku smám saman fyrir verndarsjónarmiðum.
- Alfriðuðum tegundum fjölgaði smám saman frá 1882 og þeim ófriðuðu fækkaði að sama skapi hratt til 1954.
- Fuglafriðunarlögin 1954 ollu strauhvörfum enda byggð á alþjóðasamþykkt um fuglavernd (Parísarsamningnum).
- Núverandi villidýralöggjöf frá 1994 byggir á Bernarsamningnum um verndun villtra plantna og dýra og búsvæða þeirra.

1.2.1 Æðarfugl

Æðarfugla og egg þeirra mátti éta skv. kristinna laga þætti Grágásar. Jafnframt var heimilt, með litlum takmörkunum, að veiða þá til matar á eigin jörð, en í landabrigðis þætti Grágásar segir m.a.: „Eigi skal veiða gæs né andir né æðar né þernur í örskotshelgi [sú vegalengd sem ör dregur í einu skoti, líklega um 400 m, skv. vefbókinni snara.is] við eggver manns, þótt hann veiði í sínu landi. Eigi skal maður þá fugla veiða svo mjög í sínu

landi, þó að firr [fjarri] sé eggveri hins [nágrannans], en í örskotshelgi við það, að kviður beri það að af þeim sömu spillist eggver hins." Efnislegar breytingar urðu ekki með Jónsbók.

Smám saman hefur mönnum orðið ljóst að dúnn (og egg) voru verðmætari en kjöt æðarfugls því að með konungstilskipun um aðgerðir til að efla sjávarútveg og landbúnað frá 1784 var ákvæði um verðlaun til handa þeim sem lögðu eitthvað af mörkum til að auka æðarvarp og dúntekju, t.d. með því að útbúa nýja hólma fyrir æðarfugl að verpa í.

Það var síðan með Opnu bréfi konungs frá 1847 sem æðarfugl var alfriðaður, fyrstur fugla á Íslandi. Þar segir í 1. gr.: *„Enginn má nokkurstaðar á Íslandi drepa æðarfugl, á sjó eða landi, á sinni jörð eða annara, með skotum eða hundum, eða netjum, eða nokkrum öðrum hætti.*“ Með tilskipun um veiði á Íslandi frá 1849 var enn hert á friðuninni og sýslumönnum gert að friðhelga öll æðarvörp í sínu umdæmi ótilkvaddir og ókeypiss á manntalsþingum, sbr. friðlýsingar selalátra. Jafnframt skyldu þeir friðlýsa æðarvarp hafi landeigandi gert nokkuð til að laða æðarfugl í varp. Þá var bannað á tímabilinu maí-júlí að leggja hrognkelsanet eða önnur veiðinet nær friðlýstu æðarvarpi en svo að *„tvö hundruð faðma tólfræð [240 faðmar = 400 m] sé þángað á báðar hliðar og á sjó út frá grynnra hálsi netanna að stórstraumsfjörumáli.*“ Þá segir í 14. gr.: *„Enginn má, nema nauðsyn beri til, skjóta úr fallbyssu nær friðhelgu æðarfugla eggveri, en í hálfrar mílu [12.000 fet = 3766 m] fjarlægð, né úr annari byssu nær, en fjórðungur mílu [6.000 fet = 1883 m] sé til eggvers.*“

Með viðaukælögum við tilskipun um veiði á Íslandi, nr. 15/1890, var enn hert á friðun æðarfugls. Í fyrsta lagi voru sektir við að drepa æðarfugl af ásettu ráði auknar. Þá segir í 2. gr.: *„Engir, hvorki varpeigendur nje aðrir, mega selja nje kaupa æðaregg.*“ Loks var bannað samkvæmt lögnum að kaupa eða selja, hirða eða hagnýta nokkurs staðar á Íslandi dauða æðarfugla eða hluta af þeim.

Með lögum um friðun æðarfugla, nr. 58/1913, urðu minni háttar breytingar á fyrri lögum. Heimilt varð að safna eggjaskurn þeirra til vísindalegra þarfa. Auk þess mátti varpeigandi greiða þeim mönnum sem hirtu um varp þeirra með eggjum ef þeir óskuðu. Þá var bann við skotveiði í grennd við æðarvarp fært út í 2 km en bann við að leggja net í grennd við æðarvarp aftur á móti stytta úr 400 m í 250 m. Þó var tekið fram að hvergi mætti leggja æðarfuglanet. Engar efnislegar breytingar hafa orðið á friðun æðarfugls síðan.

1.2.2 Máfar

Máfar og egg þeirra töldust æt skv. kristinna laga þætti Grágásar. Ekki er ljóst hvort máfavarp hafi talist til hlunninda vegna eggjanna. Í landabrigðis þætti segir: *„Sæfugla skal hann enga taka í annars landi, eða í veiðistöð.*“ Líklega tók þetta ekki til máfa, miðað við önnur ákvæði í lögnum sem benda til að eingöngu eggver gæsa, anda (þ.á m. æðarfugla) og kría hafi talist til hlunninda.

Í 57. kafla Jónsbókar var tekið fram að ekki mætti veiða kríur, æðarfugl og endur *„nær annars landi en 200 faðma tólfræð [240 faðmar = 400 m] sé til eggvers annars manns.*“ Þetta bendir til þess að aðeins eggver framangreindra fugla hafi talist til hlunninda. Þrátt fyrir það hljóta máfar að teljast til þeirra tegunda er „fljóta á vatni“ og ekki var heimilt að veiða á annars manns landi.

Ekki var fjallað sérstaklega um svartbak eða aðra máfa í tilskipun um veiði frá 1849. Í lögum um friðun fugla og hreindýra, nr. 6/1882, var tekið fram að hræfuglar (væntanlega máfar þar á meðal) og gripfuglar skyldu réttdræpir allt árið. Ákvæði laga nr. 6/1882 um „hræfugla“ og „gripfugla“ hafa líklega ekki talist nógu skýr því að með breytingu á þeim með lögum nr. 33/1885 var tekið fram að ernir, valir, smyrlar, hrafnar,

kjóar, skúmar, veiðibjöllur, mávar [hvítmáfar], fiskiendur, himbrimar, lómar og bjargfugl, skyldu ófriðaðir allt árið.

Þegar leið á 9. áratug 19. aldar óx mjög þrýstingur á stjórnvöld vegna þess tjóns sem æðarbændur við Breiðafjörð og á Ströndum töldu svartbak valda þeim. Þeir stofnuðu æðarræktarfélag (í daglegu tali nefnt Vargafélagið) árið 1884 og starfaði það til 1892. Helsta baráttumál þess var að eyða óvinum æðarfuglsins og í því skyni sóttu þeir um lán til stjórnvalda [22]. Slíkt var heimilað í lögum um lán úr viðlagasjóði til handa sýslufélögum til æðarvarpsræktar, nr. 3/1886, en þar segir svo í 1. gr.: „*Sýslunefndum í Snæfellsness, Dala, Barðastrandar og Stranda sýslum, sem og Mýra og Ísafjarðar sýslum, ef þær beiðast þess, veitist samtals allt að 10,000 kr. lán úr viðlagasjóði til eflingar æðarvarpsræktar. Lánið geta sýslufjelög þessi tekið smátt og smátt eptir þörfum. Lánið ávaxtast og endurgelzt á 28 árum með 6 af hundraði ár hvert.*“ Ekki var tekið fram í lögnum hvernig verja ætti lánsfénu en það skýrðist með breytingu á lögnum, er lög nr. 25/1886 tóku gildi aðeins 11 mánuðum síðar. Í stað sýslunefnda var þar kveðið á um að lánið gengi til amtsráðs vesturamtsins. Síðan segir: „*Skal það [amtsráðið] verja það til að eyða flugvargi þeim, er æðarfugli grandar á Breiðafirði og við Strandaflóa samkvæmt reglum þeim, er æðarræktarfélagið á Breiðafirði og við Strandaflóa setur og amtsráðið samþykkir.*“

Enn var hert á baráttunni gegn svartbaki með lögum um eyðingu svartbakseggja, nr. 6/1892. Hér var komið til móts við óskir æðarbænda sem litu á svartbak sem mikla ógn við æðarvarp. 1. gr. hljóðar svo: „*Allir ábúendur jarða þeirra á Breiðafirði, er æðarvarp liggur undir, eru skyldir að eyða öllum svartbakseggjum í landi ábýlisjarða sinna. Sömu skyldu hafa og þeir ábúendur á tjeðu sviði að gæta, er búa allt að 1 mílu [24.000 fet = 7532 m] frá friðlýstu æðarvarpi, þótt eigi sé æðarvarp á jörðum þeirra.*“

Baráttan gegn svartbaki var enn hert með lögum um eyðingu svartbaks (veiðibjöllu), nr. 66/1936. Í 1. gr. var tekið fram að svartbakur skyldi vera hvarvetna réttdræpur. Samkvæmt lögnum var sýslunefndum og bæjarstjórnnum heimilt að gera samþykktir um eyðingu svartbaks „*og skal þeim skylt að gera það, ef 5 eða fleiri æðarvarpseigendur eða leigutakar æðarvarpslanda, búsettir innan sýslunnar eða í kaupstaðnum, krefjast þess...*“ eins og segir í 2. gr. Í 4. gr. segir: „*Nú er ákveðið í samþykkt, að eyða skuli svartbak með skotum, og greiðir þá ríkissjóður helming skotmannslauna, en sýslusjóður og hlutaðeigandi sveitarsjóður sinn fjórðung hvor. Þó er ríkissjóði eigi skylt að greiða meira en 20 aura fyrir hvern skotinn svartbak. Hreppsnefnd ræður svartbaksskyttur, hver fyrir sinn hrepp.*“ Þá segir í 5. gr. að „*hver sá, er hindrar skipaðar svartbaksskyttur að verki, eða reynir að varna því, að eyðing svartbaks megi fram fara í samræmi við staðfestar samþykktir, sæti sektum frá 10-100 krónum [u.þ.b. 2.200-22.000 kr. að núvirði].*“ Loks segir í 6. gr.: „*Skyldur er hver jarðarábúandi að eyða öllum svartbakseggjum í landi ábýlisjarðar sinnar, eða öðrum þeim löndum, sem hann hefur umráð yfir, ef þess er kostur. Vanræki jarðarábúandi þessa skyldu sína af ásetningi eða skeytingarleysi, sæti hann sektum frá 50-300 krónum [u.þ.b. 11.000-66.000 kr. að núvirði].*“

Með lögum um eyðingu svartbaks, nr. 89/1941, var umráðendum æðarvarpa gert skylt að eitra fyrir svartbak í varplöndum. Þeim var einnig gert skylt að eyða öllum svartbakseggjum og ófleygum svartbaksungum á ábýlislandi sínu og öðrum þeim löndum sem þeir réðu yfir, væri þess nokkur kostur. Lögin skyldu gilda í tvö ár en þau voru framlengd (1943, 1946, 1948 og 1951) þar til lög um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 63/1954, voru sett. Enn var svartbakur réttdræpur allt árið ásamt kjóa og hrafnri en það átti ekki við um sílamáf, silfurmaf, hvítmáf, bjartmáf og hettumáf, sem mátti veiða frá 15. ágúst til 19. maí. Í 22. gr. er athyglisvert ákvæði en þar segir: „*Eigi má nota eitur til að tortíma fuglum, og sömuleiðis skal óheimilt að greiða verðlaun fyrir eyðingu þeirra. Ráðherra getur þó, að fengnum tillögum fuglafriðunarnefndar, veitt undanþágu frá ákvæðum þessarar greinar, ef nauðsyn þykir bera til, í sambandi við eyðingu svartbaks (veiðibjöllu), hrafnis og kjóa.*“

Með lögum um eyðingu svartbaks, nr. 50/1965, átti að taka eyðingu svartbaks föstum tókum. Veiðistjóra var með lögnum falin umsjón með öllum aðgerðum til að eyða svartbaki og skyldi hann einnig afla upplýsinga um stofninn, leiðbeina mönnum við eyðingu hans, skipuleggja eyðingaraðgerðir, gera tilraunir með vinnsluaðferðir og vernda æðarvörp gegn ágengni svartbaks. Hann skyldi ráða sérstaka menn til eyðingar svartbaks sem störfuðu undir hans stjórn og skyldu þeir vera vel útbúnir að öllum tækjum og lyfjum sem hentuðu við eyðingu svartbaks. Eyðingaraðgerðir voru leyfilegar hvar sem var, svo sem í varpstöðvum svartbaksins og annarra fugla, við árósa, fiskvinnsluhús, sláturhús o.s.frv. Jarðarabúendum og öðrum var óheimilt að hindra þá við störf sín, nema á vissum árstímum í námunda við æðarvörp, selalagnir eða á öðrum friðlýstum svæðum.

Þótt laun, bílakostnaður og annar áhaldakostnaður ráðinna veiðimanna, auk verðlauna fyrir hvern unninn svartbak, skyldu greiðast úr ríkissjóði, urðu lögin fljótlega óvirk þar sem fjárveitingar skiluðu sér ekki á fjárlögum og verðlaunaupphæð hækkaði ekki með verðlagi. Lögin náðu ekki til annarra máfategunda.

Með lögum um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 33/1966, bættust sílamáfur og silfurmafur í hóp þeirra fugla sem voru ófriðaðir allt árið en veiðitími annarra, þ.e. hvítmáfs, bjartmáfs og hettumáfs, styttest og varð nú frá 1. september til 31. mars.

Engin breyting varð á stöðu svartbaks, sílamáfs og silfurmáfs með lögum um vernd, friðun og veiðar á fuglum og spendýrum, nr. 64/1994, sem ásamt hrafni voru ófriðaðir allt árið. Kjói var hins vegar ekki lengur ófriðaður allt árið, heldur eingöngu frá 1. september til 31. mars, auk þess sem ætíð er heimilt að skjóta hann nærri friðlýstu æðarvarpi. Bjartmafur var alfriðaður með nýjum lögum enda hvorki veiddur vegna tjóns né nytja.

1.2.3 Ránfuglar

Samkvæmt landabrigðis þætti Grágásar mátti veiða erni og smyrta á annars manns jörðu ef mönnum sýndist svo. Fálka mátti hins vegar landeigandi einn veiða. Engin breyting varð með Jónsbók hvað varðar erni og smyrta. Vali átti hins vegar hver á sinni jörðu, leiguliði sem landsdrottinn, en þó mátti konungur láta veiða vali á hvers manns jörðu er hann vildi, en fyrir það varð hann að greiða. Þetta átti þó ekki við um kirkjujarðir. Samkvæmt 23. gr. réttarbótar Hákonar konungs Magnússonar um ýmis atriði í íslenskum lögum, frá 14. júní 1314, var kveðið svo á að fálkafangari fengi þriðjung verðs fyrir fálkann en landeigandi tvo þriðju.

Með konungstilskipun um veiði 1849 var sú breyting gerð að jarðeigendur einir áttu fuglaveiði. Þar með féllu úr gildi þær reglur að menn mættu veiða erni og smyrta á annars manns landi og sömuleiðis virðist konungi ekki lengur hafa verið heimilt að láta veiða fálka á hvers manns jörðu. Í lögum um friðun fugla og hreindýra, nr. 6/1882, sagði að gripfuglar [ránfuglar] skyldu ófriðaðir allt árið, sem var ekki breyting frá fyrri lögum.

Það var ekki fyrr en með lögum um friðun fugla og eggja, nr. 59/1913, sem ernir voru alfriðaðir tímabundið til 5 ára, en valir og smyrlar voru enn ófriðaðir allt árið. Þá voru arnaregg friðuð með lögnum. Með lögum nr. 59/1919 voru ernir friðaðir til 1940 en valir til 1930. Smyrlar voru áfram ófriðaðir. Enn var framlenging á alfriðun arnar framlengd með lögum nr. 83/1940 til 1950 og eins var fálki friðaður að nýju til sama tíma. Þó skyldi ráðherra heimilt að láta gera nauðsynlegar ráðstafanir til að verjast tjóni af völdum arna og fálka í nánd við friðlýst æðarvarp. Friðunarákvæði um örn og val var enn framlengd með lögum nr. 107/1950, í þetta sinn til 1960. Með lögum nr. 63/1954 voru þessar tegundir hins vegar alfriðaðar ótímabundið og í fyrsta sinn var smyrillinn líka friðaður. Þá var mynda- og kvikmyndataka við hreiður arna, fálka og snæugla óheimil nema með leyfi ráðherra. Jafnframt var notkun eiturs til fuglaveiða bönnuð en veita mátti undanþágu til

veiða á svartbaki, hrafn og kjóa. Eitur sem borið var út fyrir refi olli örnum þó áfram miklum skaða [23]. Staða þessara ránfugla hélst síðan óbreytt með lögum nr. 33/1966 og nr. 64/1994.

1.2.4 Rjúpa

Í kristinna laga þætti Grágásar segir: „*Rétt er að eta hænsn og rjúpur.*“ Rjúpa var einn þeirra fugla sem menn máttu eigi veiða í annars manns landi samkvæmt landabrigðis þætti Grágásar og engin breyting varð á því með Jónsbók eða konungstilskipun um veiði frá 1849.

Með lögum nr. 6/1882 kom í fyrsta sinn inn í lögin friðunarákvæði um rjúpur en samkvæmt lögnum voru rjúpur friðaðar frá 1. apríl til 20. ágúst. Friðunartími rjúpna var síðan stytur með lögum nr. 33/1885 og gildi friðun rjúpna eftir það frá 1. apríl til 20. júlí. Friðunartími rjúpna var svo aukinn á ný með lögum nr. 50/1903 og skyldu þær eftir það friðaðar frá 15. febrúar til 15. september. Þessi tími var síðan lengdur í 1. febrúar til 20. september með lögum nr. 59/1913. Auk þess skyldu rjúpur alfriðaðar allt árið 1915 og 7. hvert ár eftir það. Þá var bannað að taka rjúpnaegg. Með lögum nr. 27/1924 var friðunartími lengdur þannig að rjúpur voru alfriðaðar frá 1. janúar til 15. október ár hvert. Jafnframt fékk ríkisstjórnin heimild til að friða rjúpuna allt árið með reglugerð, eitt ár í senn, fækkaði rjúpunni mjög.

Veiðitími var stytur enn með lögum um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 63/1954, og var veiðitími eftir það ákvarðaður frá 15. október til 22. desember ár hvert. Þessi friðunartími var óbreyttur skv. lögum nr. 33/1966 og nr. 64/1994 en með síðari lögnum var ráðherra veitt heimild til að banna eða takmarka veiðar á tilteknum tegundum ef ástæða þætti til og hefur því ákvæði verið beitt undanfarin ár varðandi rjúpu.



1. SÖGULEGT YFIRLIT UM LAGALEGA STÖÐU VILLTRA DÝRA Á ÍSLANDI

1. tafla. Veidítímar fugla frá þjóðveldisöld til 2012. Dagsetningar sýna almennan veidítíma sem var ríkjandi í kjölfar lagasetningar sem tóku gildi tilgreint ár, frá og með 1849; rautt = ófriðun allt árið, blátt = alfriðun, grátt = tegund ekki til staðar. Heildarfjöldi tegunda er breytilegur vegna útdauða einnar (geirfugls) og eins hafa allmargar tegundir numið hér land. Blessgæs var friðuð árið 2006. Veidítímar í reglugerð sem eru þrengri en rammi laganna frá 1994 eru auðkenndir með stjörnu (*).

Almennir veidítímar á fuglum frá þjóðveldisöld til 2012									
Tegund	< 1800	1849	1882	1886	1904	1914	1954	1966	1994
Lómur	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	allt árið	allt árið	2.8.-31.3.	20.8.-20.4.	1.9.-31.3.	
Himbirni	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	allt árið	allt árið	allt árið			
Florgoði	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	allt árið	allt árið	20.8.-20.4.		
Fyll	allt árið	allt árið	allt árið	11.8.-28.2.	11.8.-19.3.	11.8.-19.3.	20.8.-31.3.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Skrofa	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.	2.8.-31.3.			
Stormsvala									
Sjósvala	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.	2.8.-31.3.			
Súla	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	allt árið	allt árið	20.8.-31.3.	1.9.-31.3.	
Dilaskarfur	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	allt árið	allt árið	20.8.-31.3.	20.8.-15.3.	1.9.-15.3.*
Toppskarfur	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	allt árið	allt árið	20.8.-31.3.	20.8.-15.3.	1.9.-15.3.*
Alft	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	16.9.-31.3.				
Heiðagæs	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.	2.8.-31.3.	20.8.-31.10.	20.8.-15.3.	20.8.-15.3.*
Grágæs	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.	2.8.-31.3.	20.8.-31.10.	20.8.-15.3.	20.8.-15.3.*
Blessgæs	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.	2.8.-31.3.	20.8.-31.10.	20.8.-15.3.	1.9.-15.3.*
Margæs	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.	allt árið	20.8.-31.10.		
Helsingi	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	allt árið	allt árið	20.8.-31.10.	20.8.-15.3.	1.9.-15.3.*
Brandönd									
Rauðhöfðaönd	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.9.-31.3.	2.8.-31.3.	1.9.-29.2.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Úrtönd	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.9.-31.3.	2.8.-31.3.	1.9.-31.10.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Stökkönd	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.9.-31.3.	2.8.-31.3.	1.9.-29.2.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Grafönd	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.9.-31.3.	2.8.-31.3.	1.9.-31.10.	1.9.-31.3.	
Gargönd	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.9.-31.3.	2.8.-31.3.			
Skeiðönd									
Skúfönd					2.9.-31.3.	2.8.-31.3.	1.9.-31.10.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Duggönd	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.9.-31.3.	2.8.-31.3.	1.9.-31.10.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Húsonð	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.9.-31.3.	2.8.-31.3.			
Straumönd	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.9.-31.3.	2.8.-31.3.			
Hávella	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.9.-31.3.	2.8.-31.3.	1.9.-29.2.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Æðarfugl	allt árið								
Hrafnönd	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.9.-31.3.	2.8.-31.3.	1.9.-31.10.		
Toppönd	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	allt árið	allt árið	allt árið	20.8.-20.4.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Gulönd	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	allt árið	allt árið	allt árið	20.8.-20.4.		
Halörn	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið				
Smyrill	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið			
Fálki	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið				
Rjúpa	allt árið	allt árið	21.8.-31.3.	21.7.-31.3.	16.9.-14.2.	16.10.-31.12.*	15.10.-22.12.	15.10.-22.12.	15.10.-22.12.
Keidusvín	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.				
Tjaldur	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.				
Sandlóa	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.					
Heiðlóa	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.				
Sendingur	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.				
Láubrzell	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.				
Sandera	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.	2.8.-31.3.			
Rauðbrýstingur	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.					
Tídra	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.					
Hrossagaukur	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.				
Jaðrakan	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.					
Spói	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.	2.8.-31.3.			
Fjöruspoi	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.	2.8.-31.3.			
Stelkur	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.	2.8.-31.3.				
Örnshani	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.					
Þórshani	allt árið	allt árið	21.8.-30.4.	21.7.-31.3.					
Kjói	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	15.4.-14.7.
Skúmur	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	15.8.-19.5.	1.9.-31.3.	
Hettumáfur							15.8.-19.5.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Stormmáfur						2.8.-31.3.			
Silamáfur						2.8.-31.3.	15.8.-19.5.	allt árið	allt árið
Silurmáfur						2.8.-31.3.	15.8.-19.5.	allt árið	allt árið
Hvítmáfur	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	15.8.-19.5.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Þjartmáfur	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	2.8.-31.3.	15.8.-19.5.	1.9.-31.3.	
Svartbakur	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið
Rita	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	2.8.-31.3.	allt árið	15.8.-19.5.	1.9.-31.3.	1.9.-15.3.*
Kria	allt árið	allt árið			2.8.-31.3.				
Langvia	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	15.8.-19.5.	1.9.-19.5.	1.9.-10.5.
Stuttnefja	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	15.8.-19.5.	1.9.-19.5.	1.9.-10.5.
Alka	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	15.8.-19.5.	1.9.-19.5.	1.9.-10.5.
Geirfugl	allt árið								
Haftyrðill	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	2.8.-31.3.				
Teista	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	2.8.-31.3.	2.8.-31.3.	15.8.-19.5.	1.9.-19.5.	1.9.-10.5.
Lundi	allt árið	allt árið	allt árið	21.6.-9.5.	21.-6.-9.5.	11.8.-9.5.	15.8.-19.5.	1.9.-19.5.	1.9.-10.5.
Húsdufa									
Snægula	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið				
Brandugla					allt árið	2.8.-31.3.			
Þúfuttillingur	allt árið	allt árið							
Mariuerla	allt árið	allt árið							
Músarrindill	allt árið	allt árið							
Steindepill	allt árið	allt árið							
Glóskollur									
Svartþróstur									
Skógarþróstur	allt árið	allt árið							
Stari									
Hrafn	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið	allt árið
Gráspör									
Auðnutittingur	allt árið	allt árið							
Snjótittingur	allt árið	allt árið							
Fjöldi veidítímabla	1	1	3	4	6	4	8	5	5
Alfríðaþar tegundir	0	1	9	9	14	31	46	51	56
Veidi leyfð hluta árs			43	41	35	29	34	28	24
Ófríðaþar tegundir	71	69	18	20	23	19	3	5	4
Veiditímabil alls	71	69	61	61	58	48	37	33	28
Tegundir alls	71	70	70	70	72	79	83	84	84

1.2.5 Fuglaveiðisamþykktir og nýting hlunninda

Fyrstu lög um fuglaveiðisamþykktir voru lög um fuglaveiðisamþykkt í Vestmannaeyjum, nr. 13/1894. Þótt lundi og aðrir sjófuglar væru ekki nefndir sérstaklega er ljóst að miðað var við þá, en 1. gr. hljóðar svo: „*Sýslunefndinni í Vestmannaeyjum veitist vald til að gjöra fuglaveiðisamþykkt þar á eyjunum, á þann hátt og með þeim takmörkunum og skilyrðum, sem segir í lögum þessum.*“ Aðrar greinar laganna fjölluðu um hvernig staðið skyldi að gerð slíkrar samþykktar, að amtmaður samþykkti hana ef hann teldi ekki að ákvæði hennar gengju of nærri rétti manna eða að hún bryti í bága við lög og grundvallarreglur laganna, og auglýsti slíka samþykkt. Jafnframt var kveðið á um að í samþykktinni skyldu vera skýr ákvæði um eftirlit með að henni væri framfylgt. Hliðstæð lög voru sett fyrir Drangey í Skagafirði síðar, nr. 20/1912.

Ákvæði um fuglaveiðisamþykktir voru síðar tekin upp í heildarlög um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 63/1954 og nr. 33/1966 þar sem jafnframt voru ákvæði um nýtingu hlunninda á borð við eggja- og ungatöku tiltekinna tegunda. Með lögum nr. 64/1994 voru felld niður ákvæði um fuglaveiðisamþykktir en allitarleg ákvæði héldust í lögum um nýtingu fyrrgreindra hlunninda og veittar nokkrar undanþágur um veiðitæki og veiðiaðferðir til slíkrar nýtingar. Til þess að eigandi veiðiréttar gæti nýtt sér heimild til nýtingar hlunninda skyldi hann afla staðfestingar viðkomandi sveitarstjórnar og sýslumanns á rétti sínum.

1.3 Veiðitæki og veiðiaðferðir

Engar takmarkanir á veiðitækjum eða veiðiaðferðum komu fram í Grágás eða Jónsbók. Fyrst var minnst á boð eða bönn varðandi veiðitæki og veiðiaðferðir í lögum þegar skotveiðar á sel voru bannaðar í Breiðafirði með opnu bréfi konungs árið 1855. Hvalskot voru bönnuð með lögum um friðun hvala, nr. 6/1886, en veiða mátti hval með handskutlum eða lagjárnnum.

Tvö bréf liggja fyrir, dags. 21. okt. 1868 og 12. maí 1869, frá dómsmálastjórninni í Kaupmannahöfn til stiftamtmannsins yfir Íslandi um bann við því að veiða lunda í net í Vestmannaeyjum. Bréfin endurspegluðu áhyggjur konungs, sem helsta landeiganda í Vestmannaeyjum, af því að óhóflegar lundaveiðar rýrðu verðmæti umræddra jarða. Dómsmálastjórnin taldi ekki gjörlegt að banna veiðarnar og lýkur seinna bréfinu svo: „*Útaf þessu eruð þér, herra stiptamtmaður, samkvæmt tillögum yðar beðnir, að einu leytinu að sjá svo um, að í öll byggingarbréf leiguliðanna á konungsjörðum á Vestmannaeyjum verði framvegis tekin ákvörðun um, að fuglatekja með netum sé með öllu bönnuð, og að hver, sem útaf því bregður, bæði hafi fyrirgjört byggingarrétti sínum og sé skyldur að endurgjalda skaða þann, er jörðin hafi orðið fyrir útaf því, eptir álit óvilhallra manna, og að hinu leytinu að leggja á við hlutaðeigandi umboðsmann, að reyna að koma því til leiðar við leiguliðana, sem nú eru, með samkomulagi, að viðauka-ákvörðun sama efnis verði bætt in í byggingarbréf þeirra.*“

Með lögum um friðun fugla og hreindýra, nr. 6/1882, var í fyrsta sinn bannað að nota net og skot til að veiða lunda og fýla og efnislega var ákvæðið óbreytt í lögum nr. 33/1885. Í lögum nr. 50/1903 var svo viðbótarákvæði um að nota mætti háfa við lunda- og fýlaveiði. Með lögum um friðun fugla og eggja, nr. 59/1913, fékk ráðherra Íslands heimild til að veita undanþágu til að veiða lunda í net í eyjum þar sem lundagröftur stæði æðarvarpi fyrir þrifum.

Eitrun, annars vegar gegn svartbaki í æðarvörpum og hins vegar reglubundin eitrun fyrir refi var lögfest með lögum um eyðingu svartbaks nr. 89/1941 og lögum um eyðingu refa og minka nr. 56/1949, þótt eitrun fyrir refi hafi verið stunduð í mismiklum mæli í meira

en hundrað ár (fyrsta heimild um víðtæka eitrunarherferð á vegum sveitarfélags er frá árinu 1837). Eitrun fyrir fugla var svo bönnuð með fuglafriðunarlögum 1954 en ákvæði var um að ráðherra gæti veitt undanþágu til þess að fengnum tillögum fuglafriðunarnefndar. Loks var bannað tímabundið að eitra fyrir refi með lögum árið 1964 og hefur eitur ekki verið notað löglega síðan við refaveiðar.

Ítarlega var fjallað um veiðitæki og veiðiaðferðir í lögum um fuglaveiðar og fuglafriðun nr. 63/1954, enda byggðust lögin að miklu leyti á alþjóðasamþykkt um fuglaverndun frá 1950 (Parísarsamningnum). Í lögum voru m.a. ákvæði um hvers konar skotvopn mætti nota og að ekki mætti nota flugvélar, bifreiðar eða önnur farartæki á landi til fuglaveiða eða til að elta uppi eða reka fugla. Þó var tekið fram að nota mætti slík farartæki til að flytja veiðimenn, veiðihunda og veiðitæki að og frá veiðistað. Ekki mátti nota vélknúna báta til fuglaveiða á ósöltu vatni og ekki vélknúna báta sem gengju hraðar en 9 sjómílar á klst. til fuglaveiða á sjó. Þá var hér ákvæði um að bannað væri að nota net til fuglaveiða nema háf til bjargfuglaveiða. Undantekning var ef lundagröftur stóð æðarvarpi fyrir þrifum. Svo virðist sem ákvæðið um að nota mætti háf til bjargfuglaveiða hafi verið útvíkkun á eldri lögum sem leyfðu háf til lunda- og fýlaveiða.

Inn í lögin komu einnig ákvæði um bann við notkun snörufleka, stinga eða króka (gogga), öngla, boga, gildra, blysa og annars ljósabúnaðar, svo og allra annarra fastra veiðivéla, þótt þær væru ekki taldar upp. Þó var heimilt að veita undanþágu til notkunar á snöruflekum við fuglaveiðar á takmörkuðum svæðum þar sem fuglaveiðisamþykkt heimilaði. Enn var bannað að nota eitur til að tortíma fuglum en þó var opnað á undanþágu varðandi svartbak, hrafn og kjóa.

Flest þau ákvæði sem nú eiga við um óleyfilegar aðferðir við fuglaveiðar komu fram í framangreindum lögum. Þau bera þess glögg merki að Íslendingar undirbjuggu að skrifa undir alþjóðasamþykkt um fuglaverndun en þar voru m.a. taldar upp þær veiðiaðferðir sem bannaðar voru og teknar voru upp í lögum nr. 63/1954.

Ákvæði um leyfilegar og bannaðar aðferðir við fuglaveiðar héldust óbreytt með lögum um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 33/1966, með þeirri undantekningu að notkun snörufleka var nú alfarið bönnuð án tillits til fuglaveiðisamþykktar.

Með lögum um vernd, friðun og veiðar á fuglum og spendýrum, nr. 64/1994, var tekið mið af Bernarsamningnum við ákvörðun heimilaðra og bannaðra veiðiaðferða. Þannig var nú skýrt tekið fram að steinar, barefli, eggvopn, skutlar, stunguvopn eða aðrir áþekkir hlutir væru bannaðir við veiðar. Undanþága var þó veitt hvað varðar hefðbundnar veiðar á fýls-, súlu- og skarfsungum. Auk þeirra aðferða, sem bannaðar voru í eldri lögum, var nú bannað að nota öngla eða önnur tól, sem komið var fyrir í æti, fótboga eða gildrum (nema til músaveiða, rottuveiða, minkaveiða og til að ná tófuyrðlingum við greni), rafbúnað sem gat drepíð eða rotað, segulbandstæki og aðra rafknúna hljóðgjafa, ljósgjafa (nema til refa- og minkaveiða), búnað til að lýsa upp skotmörk, spegla eða annan búnað sem blindar, búnað til þess að miða í myrkri með rafeindatækjum er stækka eða breyta ímyndinni, sjálfvirk skotvopn og handhlaðnar fjölskotabyssur og hálf sjálfvirk skotvopn með skothylkjahólfum sem taka fleiri en tvö skothylki, lifandi dýr sem bandingja og hunda til þess að hlaupa uppi bráð (nema við minkaveiðar). Framangreind ákvæði byggðust á sambærilegum ákvæðum í Bernarsamningnum sem Íslendingar gerðust aðilar að á þessum tíma.

1.4 Velferð villtra dýra

Fyrstu lög um dýravernd á Íslandi voru lög nr. 34/1915. Þótt ekki væri tekið fram að lögin giltu ekki um villt dýr má ljóst vera að lögin áttu við um búfé en þar segir í 1. gr.: „*Sá sem misþyrmir skepnum eða gerir sig sekan um illa meðferð á þeim með því að ofbjóða þoli þeirra, með vanhírðu eða á annan hátt, skal sæta sektum frá 10-100 krónum [u.þ.b. 4.000 til 400.000 kr. að núvirði], eða fangelsi, ef miklar sakir eru.*” Í öðrum greinum var fjallað um húsaskjól fyrir skepnur, slátrun búpenings, rekstur og flutning innanlands til slátrunar o.fl. Breyting varð á lögnum með lögum nr. 31/1922, en þar segir m.a.: „*Ráðuneytið setur reglur um aflífun allra húsdýra, slátrun búpenings og um fuglaveiðar, svo og um rekstur...*” Nú náðu lögin sem sé til fuglaveiða þótt um það ætti að setja ákvæði í reglugerð. Að frátöldum ákvæðum í lögum um fuglaveiðar og fuglafriðun nr. 63/1954 um aðferðir við fuglaveiðar, sem greinilega voru sett til að koma í veg fyrir óþarfa þjáningu fugla, voru næst sett lög um dýravernd eftir miðja síðustu öld, lög nr. 21/1957. Þótt þessi lög tækju greinilega aðallega til húsdýra var það ekki tekið sérstaklega fram og því verður að líta svo á að nokkur ákvæði þeirra hljóti einnig að hafa náð til villtra dýra. Þannig segir í 1. gr.: „*Skyllt er að fara vel með dýr, svo að þau þjáist ekki að nauðsynjalausu.*” Þá segir í 3. gr. að óheimilt sé að beita bareflum á dýr, ef hætt er við að slíkt spilli heilsu dýra eða valdi þeim miklum sársauka, og að tjóðra dýr eða hefta frelsi þeirra með öðrum hætti, svo að það valdi dýrum kvölum. Síðar í lögnum er fjallað um sjúk, lemstruð eða bjargarvana dýr og hvernig skuli farið að við þær aðstæður. Greinilegt er að menn hafa haft húsdýr í huga en þó hafa þessar greinar einnig átt að eiga við um villt dýr, þótt barefli hafi verið og séu enn leyfileg við sumar fuglaveiðar.

Nú eru í gildi lög um dýravernd, nr. 15/1994. Þar segir í 1. gr.: „*Lög þessi taka til allra dýra, en þó einkum til þeirra sem eru í vörslu eða umsjón manna.*” Aðeins ein grein fjallar þó beinlínis um villt dýr, þ.e. 15. gr.: „*Ávallt skal staðið að veiðum þannig að það valdi dýrunum sem minnstum sársauka. Skyllt er veiðimönnum að gera það sem í þeirra valdi stendur til að aflífa dýr sem þeir hafa veitt áverka. Við dýraveiðar skal að auki fara að fyrirmælum gildandi laga um vernd, friðun og veiðar dýra.*” Fleiri greinar laganna má þó heimfæra upp á villt dýr, t.d. 8. gr.: „*Ökumenn skulu sýna dýrum á vegum fyllstu tillitssemi. Verði dýr fyrir ökutæki ber stjórnanda þess skylda til að ganga úr skugga um hversu alvarlegt slysið er og gera viðhlítandi ráðstafanir, þar á meðal þær sem greindar eru í 9. gr., eftir því sem við á.*” Í 9. gr. segir svo: „*Verði maður var við að dýr sé sjúkt, lemstrað eða bjargarlaust að öðru leyti ber honum að veita því umönnun eftir föngum. Gera skal lögreglu eða dýralækni viðvart eins fljótt og unnt er. Náist ekki til þeirra og ætla má að sjúkdómur dýrs eða meiðsl séu banvæn er heimilt að deyða dýrið og tilkynna það síðan til lögreglu.*”

1.5 Innflutningur villtra dýra

Í Víglóða Grágásar segir: „*Það varðar og fjörbaugsgarð ef menn ferja viðbjörn [skógarbjörn] út hingað, þeim manni er björn á og stýrimönnum, en hásetum þriggja marka útleið, og skal kveðja til níu búa á þingi til fjörbaugssaka en fimm til útleiða. Ef björn verður laus út hér, og gerir hann skaða mönnum eða fé mann, og ábyrgist sá björn að öllu er út hafði, svo sem annan alibjörn. Slíkt er og mælt hið sama um úlf og ref [rauðref], ef þeir eru farðir [ferjaðir] út hingað.*”

Fyrir utan framangreind ákvæði virðist ekki hafa verið bannað að flytja út hingað villt dýr allt fram á síðustu öld. Hreindýr voru flutt hingað til lands að frumkvæði yfirvalda (konungstilskipun frá 1751). Ekki var óheimilt að flytja hvítabirni til Íslands og bendir flest til að það hafi verið stundað nokkuð í þeim tilgangi að selja eða gefa þá áfram til fyrimenna austan Atlantsála.

Konungstilskipun varðandi efnahagsástandið á Íslandi, verðlaun o.fl. frá 1782, var gefin út sem tilraun til að bæta ástandið á Íslandi sem var mjög bágborið um það leyti. Ein ráðstöfunin sem átti að bæta efnahagsástandið var að flytja hingað 4 pör af hérum og átti að setja tvö þeirra á land í eyju á sunnanverðu landinu en hin tvö pörin í Botnsskógi í Borgarfjarðarsýslu. Hérana skyldi ná í á veiðilendum konungs svo að væntanlega hefur hér verið átt við gráhéra en ekki snæhéra. Þessu var fylgt eftir tveim árum síðar, skv. bréfi rentukammersins til stiftamtmanns Thodals, 15. maí 1784. Vitað var um innflutning fleiri villtra spendýra til Íslands í byrjun 20. aldar, þar á meðal héra. Af því tilefni voru sett lög um friðun héra, nr. 23/1914, þar sem 1. gr. hljóðar svo: „*Stjórnarráð Íslands getur ákveðið, að hjerar skuli friðaðir vera, nokkurn hluta árs eða alt árið.*” Lög þessi voru numin úr gildi með lögum nr. 26/1989.

Lög um innflutning og ræktun sauðnauta, nr. 50/1929, voru sett í þeim tilgangi að hægt væri að styrkja Vigfús Sigurðsson, Grænlandsfara, til ferðar að sækja sauðnaut á Norðaustur-Grænlandi, enda yrðu sauðnautin í eigu ríkisins. Samkvæmt lögnum skyldi ríkið síðan selja bændum sauðnaut ef ræktun þeirra teldist arðvænleg.

Lög um breytingu á og viðauka við lög nr. 44 frá 19. maí 1930, um refaveiðar og refarækt, nr. 62/1933, voru samþykkt tveim árum eftir að minkarækt hófst hérlendis og í ljósi þess að menn höfðu hug á að rækta hér fleiri erlend loðdýr. Ekki er að sjá að nein lög hafi bannað eða fjallað almennt um innflutning loðdýra en lög nr. 44/1930 og nr. 62/1933 tóku eingöngu til aðbúnaðar dýranna í haldi, fyrst og fremst um að girðingar umhverfis búin skyldu vera dýrheldar. Næstu árin voru samþykktar fleiri breytingar á lögum sem allar miðuðu fyrst og fremst að því að herða eftirlit með því að dýr slyppu úr haldi og viðurlög við því ef slíkt gerðist (lög nr. 38/1937, 94/1940, 69/1947). Með lögum nr. 11/1951 var gert óheimilt „*að reisa ný minkabúr eftir að lög þessi koma til framkvæmda. Þeim, sem þá eiga löglega umbúin minkabúr, önnur en steinsteypt, er þó heimilt að láta þau standa allt að þremur misserum, en þó aldrei lengur en Búnaðarfélag Íslands telur þau fullgilda vörzlu. Þar, sem minkar eru nú geymdir í steinsteyptum húsum, má ala þá áfram í þeim í allt að 5 ár eftir að lög þessi koma til framkvæmda, sbr. þó 11. gr. laga nr. 56 25. maí 1949.*” Lög þessi urðu til þess að loðdýrarækt lagðist af innan fárra ára.

Með lögum um loðdýrarækt, nr. 68/1969, varð aftur löglegt að flytja til landsins loðdýr til ræktunar en sett voru strangari ákvæði en áður um frágang loðdýrabúa til að draga úr líkum á að dýrin slyppu úr haldi, þ.e. að gert var ráð fyrir svokallaðri þrefaldri vörn.

Um innflutning dýra gilda nú lög nr. 54/1990 með áorðnum breytingum. Þau miðast fyrst og fremst við búfé en einnig gæludýr sem í sumum tilvikum geta lifað af í náttúrunni, t.d. kanínur. Þar segir m.a. í 4. gr.: „*Yfirdýralæknir getur vikið frá því banni [við innflutningi dýra] sem um getur í 1. mgr. 2. gr. og leyft innflutning á gæludýrum og erfðafni þeirra sem ekki teljast til nýrra dýrategunda eða erlendra stofna tegunda sem hér eru fyrir, sbr. 5. gr., enda sé fylgt fyrirmælum sem felast í lögum þessum og reglugerðum er settar eru samkvæmt þeim.*” Í 5. gr. segir: „*Áður en leyfi er veitt til innflutnings á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum tegunda sem hér eru fyrir skal ráðherra afla umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, erfðanefndar landbúnaðarins og sérfræðinganeftdar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Með umsókn um leyfi til innflutnings á nýjum dýrategundum skal fylgja áhættumat sem umsækjandi um leyfi hefur aflað. Í áhættumati skal m.a. meta hættu á því hvort viðkomandi tegund geti sloppið út í umhverfið og þá hvaða áhrif það kunnir að hafa á lífríkið.*”

Einnig er kveðið á um innflutning dýra í lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd, en þar segir að „*Að því leyti sem ekki er kveðið á um í öðrum lögum, svo sem lögum nr. 54/1990, um innflutning dýra, getur Umhverfisstofnun veitt leyfi fyrir innflutningi, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera. Ráðherra skal í reglugerð kveða á um skráningu, innflutning, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera hér á landi, sbr. þó 1. mgr....*” Umrædd reglugerð hefur ekki verið sett.

Í þessum inngangi hefur verið reynt að varpa ljósi á lagalegt umhverfi villtra fugla og spendýra á Íslandi fram til þessa. Eins og sést hafa þessi málefni lengi verið dreifð í mörgum mismunandi lögum eftir lífveruhópum en stórt framfaraskref var stigið með setningu núgildandi villidýralaga 1994.

Samantekt á helstu sögulegum atriðum í tímaröð:

- Frá stofnun Alþingis og fram á seinni hluta 19. aldar snerist löggjöf um villt dýr eingöngu um hagsmuni manna.
- Árið 1295 voru sett fyrstu lög á Íslandi til höfuðs tiltekinni tegund, melrakkanum, sem m.a. fólu í sér sérstakan skatt, dýratoll, til að standa undir kostnaði við refaveiðar.
- Takmörkuð hreindýraveiði var heimiluð árið 1790.
- Árið 1849, með konungstilskipun um veiði, fékk landeigandi öll umráð veiði á sinni jörð en fram að þeim tíma var heimilt að veiða vissar tegundir á annarra manna jörðum.
- Árið 1847 var æðarfugl alfriðaður, fyrstur fugla á Íslandi.
- Friðlýsing selaláttra og æðarvarpa hófst með konungstilskipun frá 1849.
- Hreindýr ófriðuð hvar sem var og á öllum árstímum samkvæmt konungstilskipun frá 1849.
- Selaskot voru bönnuð í Breiðafirði með konungstilskipun árið 1855.
- Árið 1882 var brotið blað í sögu náttúruverndar á Íslandi með fyrstu lögum um friðun villidýra án þess að þau snerust eingöngu um hagsmuni manna.
- Með lögum um friðun hvala, nr. 6/1886 voru settar miklar takmarkanir við hvalveiðum. Friðun hvala var aukin 1903 og aftur 1913.
- Með lögum nr. 3/1886 hófst einstakt átak til útrýmingar svartbaks sem stóð í rúma öld.
- Fyrstu lög um dýravernd voru sett árið 1915 en villt dýr voru ekki höfð í huga við setningu laganna.
- Hreindýr voru alfriðuð með lögum frá 1901. Takmarkaðar veiðar voru heimilaðar á ný frá 1940.
- Núgildandi lög um vernd, friðun og veiðar fugla og spendýra tóku gildi 1994. Lögin ná ekki til sjávarspendýra.



2. ALÞJÓÐLEGIR SAMNINGAR

Íslendingar eru aðilar að fjölmörgum alþjóðlegum umhverfissamningum og hafa auk þess gert samninga við einstök lönd, einkum á sviði fiskveiðistjórnunar. Skrá yfir þessa samninga er á heimasíðu utanríkisráðuneytisins, en hún hefur þó ekki verið uppfærð um sjö ára skeið [24]. Rýnivinna nefndarinnar hefur því ekki einskorðast við þann lista, heldur hefur nefndin skoðað alla þá samninga sem máli skipta varðandi villt dýr. Þeir samningar sem varða villt dýr eða verndun þeirra beint eða óbeint, eru tilgreindir í II. viðauka. Þeirra á meðal eru margir samningar sem varða mengunarvarnir og eru fæstir þeirra til sérstakrar umfjöllunar í þessu yfirliti. Auk þess skal vísað í heildarskrá Sameinuðu þjóðanna yfir alþjóðlega samninga á sviði umhverfisverndar [25]. Á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins er að finna skrá yfir alþjóðlega samninga á starfssviði ráðuneytisins ásamt ítarlegri umfjöllun um þá [26].

Hér verður stiklað á stóru varðandi helstu atriði þeirra samninga er varða villt dýr og verndun þeirra, en tillögur nefndarinnar eiga skv. erindisbréfi að taka mið af þeim. Meðal annars er fjallað um tilskipanir Evrópusambandsins um verndun fugla og vistgerða og Bonn-samninginn um verndun fardýra en Ísland er ekki aðili að þessum samþykktum. Engu að síður hafa þær að geyma mörg gagnleg ákvæði sem sum hver ætti að mati nefndarinnar tvímælalaust að leiða í íslensk lög óháð því hvort Ísland gerist aðili að ESB. Í einhverjum tilfellum þyrfti þó að aðlaga þær íslenskum aðstæðum og fjallar nefndin um það á viðeigandi stöðum í skýrslunni. Innleiðing meginþátta Evróputilskipananna myndi að mati nefndarinnar styrkja bæði vernd og sjálfbærar nýttjar villtra fugla og spendýra. Loks verður dregið á alþjóðlegu samstarfi Íslendinga sem getur falið í sér skuldbindingar, t.d. CAFF samstarfið á vegum Norðurskautsráðsins. Fjallað verður um samningana í þeirri röð sem þeir voru samþykktir af íslenskum stjórnvöldum og um leið reynt að meta lauslega áhrif af gildistöku þeirra hér á landi.

2.1 Samningar sem Ísland hefur fullgilt

Alþjóðasamningur um stjórnun hvalveiða (*International Convention for the Regulation of Whaling*, aðild 1946) er grunnur að starfsemi Alþjóðahvalveiðiráðsins og voru Íslendingar meðal stofnaðila. Hvalveiðiráðið var framan af fyrst og fremst vettvangur hvalveiðipjóða til að stýra veiðum úr einstökum hvalastofnun en ráðið er opið öllum þjóðríkjum. Ráðið getur m.a. friðað einstakar hvalategundir og var það gert er hnúfubakur og steypireyður voru friðuð fyrir um hálfri öld. Eins getur ráðið ákveðið griðlönd hvala, hvaða hvali megi veiða og hversu mikið á einstökum svæðum. Á vegum Alþjóðahvalveiðiráðsins starfar vísindanefnd þar sem kynntar eru niðurstöður rannsókna á hvalastofnum og veitt ráðgjöf varðandi veiðar og vernd hvala [27].

Ástand margra hvalastofna var afar bágborið og stjórnun hvalveiða komin í öngstræti þegar tímabundið veiðibann var samþykkt af hvalveiðiráðinu árið 1982. Bannið kom til framkvæmda 1986 og skyldi nota næstu ár til að móta betra fyrirkomulag varðandi veiðar með verndun hvala að leiðarljósi. Óeining meðal aðildarþjóða hefur hins vegar komið í veg fyrir framgang þessa máls, þannig að í raun hefur ráðið verið nánast óstarfhæft um áratugaskeið. Íslendingar sögðu sig úr ráðinu frá og með 1992 vegna þess að veiðibannið var ekki endurskoðað og kvótar ekki ákveðnir fyrir einstaka stofna eins og áætlað var að gera í síðasta lagi 1990. Íslendingar gengu aftur í hvalveiðiráðið 10 árum síðar og þá með þeim fyrirvara að hvalveiðibanninu var mótmælt, en því hefur í raun hefur ekki verið aflétt [28]. Íslendingar telja sig því óbundna af banninu og hafa undanfarin ár stundað hvalveiðar, bæði í atvinnuskyni og eins í þágu vísinda.

Samþykkt um fuglaverndun, hér eftir nefnd **Parísarsamningurinn** (*International Convention for the Protection of Birds*, aðild 1956) [27, 29] er alþjóðasamþykkt um verndun fugla frá 1950. Meginákvæði samþykktarinnar voru tekin upp í öðrum samningum, einkum í Bernarsamningnum. Meðal ákvæða Parísarsamningsins sem mörkuðu tímamót í fuglavernd, var ákvæði um að allir fuglar skyldu verndaðir, nema með fáeinum tilgreindum undantekningum; vernda skyldi fugla á varptíma sem og á fartíma og farleiðum; alfriða skyldi fugla í útrýmingarhættu; banna skyldi tiltekna veiðiaðferðir og töku eggja og unga. Íslendingum og ýmsum öðrum norðlægum þjóðum var í 6. grein samningsins veitt leyfi til að undanskilja ákveðnar gerðir nytja frá síðastnefndu ákvæðunum vegna sérstakrar efnahagslegrar þýðingar slíkra veiða. Heimild til áframhaldandi nýtingar Íslendinga á ýmsum hlunnindum, þar á meðal eggja- og ungatekja, byggir því á þessari undanþágu.

Parísarsamningurinn hafði mikil áhrif á íslenska fuglaverndarlöggjöf á sínum tíma enda tóku Íslendingar upp öll helstu ákvæði hans þegar árið 1954 er lög um friðun fugla voru endurskoðuð ítarlega og færð til nútímahorfs. Formleg aðild okkar var þó ekki samþykkt fyrr en 1956 með auglýsingu í Stjórnartíðindum [30]. Efnislega hefur meginefni þessar samnings verið tekið upp í Bernarsamningnum og er það því mat íslenskra stjórnvalda að Parísarsamningurinn um fuglaverndun sé að mestu óvirkur.

Samþykkt um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi, einkum fyrir fuglalíf, hér eftir nefndur **Ramsar-samningurinn** (*Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat*, aðild 1977) [31, 32] var gerð árið 1971 [33]. Þessi samningur hefur haft mikla þýðingu fyrir verndun votlendis í heiminum og gegnir enn þýðingarmiklu hlutverki. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti markar stefnu í samráði við Umhverfisstofnun sem sér að öðru leyti um framkvæmd þessa samnings.

Markmið Ramsar-samningsins er að stuðla að verndun og skynsamlegri nýtingu votlendissvæða í heiminum, sérstaklega þeirra sem eru mikilvæg fyrir votlendisfugla. Samningurinn skilgreinir votlendi sem „*hvers konar mýrar, flóar, fen og vötn, bæði náttúruleg og tilbúin, varanleg og óvaranleg, með kyrru vatni eða rennandi, fersku, hálfsoiltu eða söltu, og þar á meðal sjór allt að sex metra dýpi um fjöru.*“ Aðildarþjóðum

ber að tilnefna a.m.k. eitt votlendissvæði á skrá samningsins yfir alþjóðlega mikilvæg votlendissvæði. Þrjú íslensk svæði eru nú á þessari skrá: Mývatn-Laxá, Þjórsárver og Grunnafjörður. Þá hafa Guðlaugstungur og Eyjabakkar verið tilnefnd og unnið er að tilnefningu friðlands í Andakíl (Hvanneyri og nágrenni).

Í samningnum eru ákvæði um að haga skuli framkvæmdum þannig að stuðlað sé að vernd votlenda og skynsamlegri nýtingu þeirra. Eins skulu stjórnvöld tilkynna skrifstofu samningsins ef framkvæmdir eru taldar hafa áhrif á vistfræðileg sérkenni votlenda sem hafa verið tilnefnd á skrá. Síðastnefnda ákvæðið kom til álita þegar auka átti kísilnám úr Mývatni um 1990 og eins þegar til stóð að leggja hluta Þjórsárvera undir vatnsmiðlun árið 2002. Ýmis önnur ákvæði eru í samningnum sem lúta að rannsóknum, fræðslu og verndun.

Með aðild að Ramsar-samningnum var verndun votlendis fest í sessi hér á landi og á grundvelli hans hafa verið sett á laggirnar þrjú alþjóðlega mikilvæg friðlönd. Á tímabili var fremur hljótt um þennan samning og tilnefning mikilvægra svæða hefur sóst afar hægt ef haft er í huga hversu mörg íslensk svæði virðast uppfylla skilyrði samningsins og hversu lengi Íslendingar hafa átt aðild að honum.

Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna, hér eftir nefndur

hafréttarsamningurinn (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, aðild 1985) [34] var samþykktur árið 1982 og markaði tímamót í verndun hafsins og lífríkis þess. Íslendingar áttu mikinn þátt í gerð þessa samnings og voru fyrsta vestræna þjóðin sem fullgilti hann [35]. Með samningnum voru settar eða staðfestar reglur um alla nýtingu hafsins og tekur hann til allra hafsvæða, þar á meðal loftsins yfir höfunum, botnsins og botnlaganna undir þeim. Varðveita skal vistkerfi hafsins og tryggja sjálfbæra nýtingu þess og þar með sameiginlega hagsmuni allra jarðarbúa. Í tólfta kafla samningsins eru ítarleg ákvæði um verndun hafsins og auðlinda þess gegn mengun og öðrum umhverfisspjöllum. Í samningnum eru auk þess ákvæði um landhelgi, efnahagslögsögu, landgrunn, úthafið, alþjóðlega hafsbotsvæðið, réttindi strandríkja og annarra ríkja til fiskveiða, annarrar auðlindanýtingar, siglinga og flugs og lausn deilumála.

Óþarfi er að fjölyrða um þýðingu þessa samnings fyrir fiskveiðipjóð eins og Íslendinga enda hefur rétti okkar sem strandríkis á grundvelli hafréttarsamningsins verið haldið mjög á lofti hér á landi. Minna hefur farið fyrir þeim þáttum samningsins er lúta að sameiginlegri ábyrgð á verndun og nýtingu hafsins, þar á meðal ákvæðum um verndun fartegunda (64. gr.) og sjávarspendýra (65. gr.). Skeytingarleysi Íslendinga við verndun smáhvela (sjá 9. kafla) skýtur skökku við síðarnefndu greinina, en þar kemur fram að: „*Ekkert í þessum hluta skerðir rétt strandríkis eða vald alþjóðastofnunar, eftir atvikum, til að banna, takmarka eða setja reglur um hagnýtingu sjávarspendýra með strangari hætti en kveðið er á um í þessum hluta. Ríki skulu starfa saman með verndun sjávarspendýra í huga og skulu, hvað hvali snertir, einkum starfa á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana að verndun og stjórnun þeirra og rannsóknum á þeim.*“ [34].

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni (*Convention on Biological Diversity*, aðild 1994) [36] var undirbúinn í tengslum við Ríó-ráðstefnuna 1992 og lagður fram til undirritunar á ráðstefnunni. Íslendingar gerðust aðilar að honum tveimur árum síðar [37]. Markmið samningsins er þrjúþætt: (1) að vernda líffræðilega fjölbreytni, (2) að tryggja sjálfbæra nýtingu lifandi náttúruauðlinda og (3) stuðla að sanngjarnri skiptingu þess hagnaðar sem hlýst af nýtingu erfðaauðlinda, sem og aðgangi að þeim og tækni til að nýta þær. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið ber ábyrgð á samningnum og sér um stefnumörkun og framkvæmd hans í samvinnu við utanríkis-, og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

Ákvæði samningsins um líffræðilega fjölbreytni eru mjög víðtæk og miklar skyldur eru lagðar á sérhvern samningsaðila um að þróa áætlanir, löggjöf, aðferðir og önnur stjórnþæki til að stuðla að verndun og sjálfbærri notkun líffræðilegrar fjölbreytni í

samræmi við markmið og ákvæði samningsins. Einnig eru þar skuldbindingar um fræðslu, rannsóknir og vöktun sem eru nánar útfærðar í viðauka. Einnig kveður samningurinn um líffræðilega fjölbreytni á um að auka beri rannsóknir og vöktun á líffræðilegri fjölbreytni, efla fræðslu og ekki síst að nota lögbundið umhverfismat til að meta áhrif athafna sem kunna að hafa skaðleg áhrif á vernd og sjálfbæra notkun líffræðilegrar fjölbreytni.

Sumar þjóðir hafa lögfest samninginn um líffræðilega fjölbreytni í heild sinni en hér á landi eru skuldbindingar hans að hluta til uppfylltar í náttúruverndarlögum og ýmsum öðrum lögum. Til dæmis hafa ákvæði um verndarsvæði og forsendur fyrir vali þeirra verið tekin inn í náttúruverndarlög. Framkvæmd samningsins hér á landi hingað til hefur þó að verulegu leyti falist í stefnumörkum stjórnvalda og áætlanagerð fremur en setningu laga.

Íslendingar hafa einnig tekið á sig skuldbindingar um verndun lífríks úthafa með aðild að OSPAR-samningnum en hann er í raun hluti af framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni á hafinu utan lögsögu ríkja (sjá umfjöllun um OSPAR-samninginn síðar í þessum kafla).

Þrátt fyrir að Íslendingar hafi gerst aðila að samningnum um líffræðilega fjölbreytni þegar árið 1994, og að hugmyndafræði hans hafi að hluta til verið tekin upp í lögum um náttúruvernd frá árinu 1999, hefur áhrifa hans gætt hér minna en skyldi. Það var ekki fyrr en árið 2008 að Stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins var samþykkt [38] og áætlun um framkvæmd hennar var samþykkt í desember 2010 [39]. Skýrsla Ríkisendurskoðunar 2006 [40] er mikill áfelligdómur um framkvæmd samningsins (sjá 1. rammagrein). Jákvæð stefnubreyting virðist hafa orðið hjá umhverfisyfirvöldum gagnvart þessum samningi á allra síðustu árum.

Samningur um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu, hér eftir nefndur **Bernarsamningurinn** (*Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*, aðild 1993) [41] er frá 1979 [42, 43]. Hann gildir fyrir Evrópu sem og önnur lönd sem deila stofnum/tegundum með Evrópulöndum. Sama ár og Ísland gerðist aðili voru mikilvægustu ákvæði samningsins er varða fuglaveiðar og fuglafriðun innleidd hér á landi, sbr. villidýralögin (64/1994). Umhverfis- og auðlindaráðuneytið fer með stefnumörkun í samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands sem hefur umsjón með og sinnir framkvæmd samningsins.

Markmið Bernarsamningsins er m.a. að vernda evrópskar tegundir villtra plantna og dýra og lífsvæði þeirra, einkum þeirra tegunda og lífsvæða sem ekki verða vernduð nema með alþjóðlegri samvinnu. Aðildarþjóðum ber að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að viðhalda eða „aðlaga“ (eins og það er orðað í opinberri þýðingu þessa ákvæðis hér á landi) stofnstærð villtra dýra og plantna „í samræmi við vistfræðilegar, vísindalegar og menningarlegar kröfur.“

Með samningnum fylgja fjórir viðaukar. Fyrstu þrjú eru skrár yfir þær plöntur og dýr sem ber að vernda og þá með hvaða hætti. Í IV. viðauka er skrá yfir veiðiaðferðir sem aðilar samningsins skulu banna. Það var gert með villidýralögunum árið 1994, þau atriði samningsins er taka til spendýra eru hins vegar flest óvirk hér á landi. Íslendingar gerðu á sínum tíma fyrirvara við refi og hvali, en ekki seli. Selir á Íslandi eru því ekki undanskildir ákvæðum samningsins, en þrátt fyrir það vantar mikið upp á að þeim sé fylgt eftir í þessum efnum (sjá 9. kafla um sjávarspendýr).

1. rammagrein – Úttekt Ríkisendurskoðunar á framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni

Í úttekt Ríkisendurskoðunar á framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni á Íslandi má finna eftirfarandi umfjöllun:

„Ríkisendurskoðun telur að aðild Íslands að Samningnum um líffræðilega fjölbreytni hafi haft mjög takmörkuð áhrif á íslenska löggjöf og opinbera stefnu á sviði líffræðilegrar fjölbreytni. Athygli vekur að aðildin skuli ekki hafa leitt til meiri rannsókna og aukinnar áherslu á náttúruvernd en raun ber vitni. Sérstaka athygli vekur hve lítil áhersla virðist lögð á náttúrufræðilegar rannsóknir sem frá upphafi mátti gera ráð fyrir að aðildin ýtti mjög undir. Að vísu skal tekið fram að rannsóknir vegna Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma hafa verið umfangsmiklar og til þeirra var m.a. stofnað vegna nýrra viðhorfa um nýtingu náttúruauðlinda sem m.a. birtast í samningnum. Engu að síður er framkvæmd þessa samnings afar skammt á veg komin. Það ætti að vera forgangsverkefni að auka rannsóknir til að skrasetja á sem víðtækastan hátt líffræðilega fjölbreytni um allt land.“

„Mun betur hefði mátt vanda undirbúning að aðild Íslands að samningnum og flýta fyrir framkvæmd hans hér á landi. Landsáætlanir um vernd og vöktun líffræðilegrar fjölbreytni hafa ekki verið unnar og í íslenskum lögum er enn sem komið er hvergi minnst berum orðum á samninginn. Einstakar lagagreinar eða ákvæði í löggjöfinni miða þó að því að innleiða ákvæði hans, en sú innleiðing virðist nokkuð tilviljanakennd og ómarkviss. Stjórnvöld hafa ekki kannað hvernig gengið hafi að innleiða samninginn eða hrinda honum í framkvæmd hér á landi. Þrátt fyrir að lykilhugtök hans, eins og „sjálfbær landnýting“ og „líffræðileg fjölbreytni“, komi á nokkrum stöðum fyrir í löggjöfinni eru þau hvergi skilgreind þar nákvæmlega og skapar það umtalsverða óvissu um túlkun og framkvæmd þeirra.“

„Með aðildinni hefur Ísland tekið á sig þá þjóðréttarlegu skyldu að öll notkun þeirra efnispáttá sem tengjast líffræðilegri fjölbreytni skuli vera sjálfbær. Um slík skilyrði mun þó aðeins kveðið með skýrum hætti á einum stað í íslenskri löggjöf, þ.e. þar sem rætt er um sérstaka og mjög afmarkaða tegund landnýtingar, gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Athygli vekur að þessi löggjöf er á verksviði landbúnaðarráðuneytisins og engar skilgreiningar á sjálfbærri nýtingu auðlinda munu finnast í löggjöf sem umhverfisráðuneytið hefur undirbúið. Eðlilegt er að huga að þessu á vettvangi allrar löggjafar sem snertir nýtingu íslenskra náttúruauðlinda...“

Rétt er að benda á að engin stofnun eða aðili í íslensku stjórnkerfi hefur það meginhlutverk að gæta sérstaklega hagsmuna umhverfisins eða náttúrunnar, þ.e. vera eins konar talsmaður eða umboðsmaður hennar, þótt bæði Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun hafi mikilvægu hlutverki að gegna í þessu samhengi, ásamt fleiri stofnunum. Enginn einn aðili hefur fulla yfirsýn um það hvernig staðið er að verndun og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni og einnig virðist skorta virkan formlegan samráðsvettvang stjórnvalda til að eðlilega verði staðið að innleiðingu og framfylgd samningsins hér á landi. Æskilegt er að Alþingi og stjórnvöld skoði hvernig þarna megi bæta úr og eftir atvikum fela tilteknu stjórnvaldi að fylgjast með hvernig staðið er að verndun og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni hér á landi.“

„Ekki verður séð að upphaflegar væntingar og markmið Alþingis með samningnum hafi gengið eftir. Þetta stafar m.a. af því takmarkaða fé sem þingið hefur sjálft veitt til náttúrufræðilegra rannsókna. Með hliðsjón af markmiðum samningsins og skyldum samningsaðila er mikilvægt að þingið skoði vandlega hvort hægt sé að styrkja stöðu málaflokksins og veita auknu framlagi til hans.“

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar 2006, bls. 5-6 [40].

Samningur um verndun Norðaustur-Atlantshafsins, hér eftir nefndur **OSPAR-samningurinn** (*Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic*, aðild 1997) var gerður árið 1992 [44, 45]. Hann á rætur að rekja til tveggja mengunarsamninga sem sameinaðir voru undir þessu heiti árið 1992. Síðar var bætt við hann viðauka til að taka á og fjalla um tegundir og vistkerfi. Framkvæmd hér á landi er í höndum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og Umhverfisstofnunar. Markmið OSPAR-samningsins í núverandi mynd er verndun og varðveisla vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni með því að koma í veg fyrir mengun á Norðaustur-Atlantshafi. Samningnum fylgja viðaukar og öðlaðist sá síðasti, V. viðauki, gildi hér á landi árið 2001. Hann fjallar um verndun og varðveislu vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni hafsvæðanna sem samningurinn nær til og tengist. Viðaukanum var bætt í eftir að samningurinn um líffræðilega fjölbreytni var samþykktur og er í raun hluti af framkvæmd aðildarríkja OSPAR-samningsins á samningnum um líffræðilega fjölbreytni á hafinu utan lögsögu ríkja. Í því skyni hefur verið unnið að verndaráætlunum fyrir einstakar tegundir sem standa höllum fæti á þessu svæði, óháð hverjar orsakir stofnbreytinga eru. Þannig er nú t.d. unnið að verndaráætlun fyrir ritu sem er einn þeirra sjófuglastofna sem hefur hnignað í Norður-Atlantshafi. Síðustu misserin hefur verið unnið að verndun einstakra tegunda, bæði spendýra, fugla og fiska, sem og búsvæða. Einnig er unnið að því að koma á fót neti verndarsvæða á vegum samningsins, bæði innan lögsögu einstakra ríkja sem og á alþjóðlegum hafsvæðum. Slík verndarsvæði geta verið bæði sjávarspendýrum og sjófuglum mjög mikilvæg. Árið 2010 kom út viðamikil stöðuskýrsla um ástand lífríkis og umhverfis á vegum samningsins þar sem dregnar eru saman ítarlegar upplýsingar, m.a. um fugla og sjávarspendýr í Norðaustur-Atlantshafi [46].

Árið 2004 gerði Ríkisendurskoðun úttekt á framkvæmd OSPAR-samningsins hér á landi [47]. M.a. var kannað hvernig skuldbindingar samningsins hefðu verið innleiddar í íslenska löggjöf. Var það mat stofnunarinnar að almennt hefði verið vel staðið að því að innleiða samninginn í íslenskan rétt og fylgja honum eftir. Það væri hins vegar flókið að meta árangurinn enda snertir löggjöf um varnir gegn mengun hafsins ekki aðeins OSPAR-samninginn heldur ýmsar aðrar alþjóðaskuldbindingar sem skarast. Því sé óljóst hvaða alþjóðlegu skuldbindingar eða markmið liggja til grundvallar íslenskum réttarreglum um varnir gegn mengun hafsins. Þessir samningar eru taldir upp í II. viðauka og verður ekki fjallað frekar um þá hér fremur en hið viðamikla alþjóðasamstarf sem við tókum þátt í og tengist mengunarvörnum og banni við losun tiltekinna efna.

Hérlendis hafa sjö verndarsvæði verið tilkynnt til OSPAR-samningsins; tvö hverastrýtusvæði í Eyjafirði og fimm kóralasvæði sem liggja fyrir sunnan landið. Í undirbúningi er að tilkynna fleiri svæði til OSPAR-samningsins en verndarsvæði sem þegar hafa verið tilkynnt hafa hingað til ekki náð til svæða sem eru sérstaklega mikilvæg fyrir stofna sjófugla eða sjávarspendýra. Úr því þyrfti að bæta.

Samningur um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu, hér eftir nefndur **CITES-samningurinn** (*Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora*, aðild 2000), var gerður árið 1973 [48, 49]. Markmið þessa samnings er að vernda þær tegundir dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu. Íslendingar gerðust aðilar árið 2000 [50, 51], næstsíðastir vestrænna þjóða. Samningurinn tekur til milliríkjaverslunar, innflutnings og útflutnings á lifandi og dauðum dýrum, plöntum og vörum sem kunna að vera unnar úr viðkomandi tegundum. Skrár yfir þær tegundir sem samningurinn tekur til eru í þremur viðaukum eftir því hversu strangar reglur gilda um verslun og flutning milli landa.

Utanríkisráðuneytið sér um stefnumörkun í tengslum við samninginn í samráði við umhverfis- og auðlindaráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Umhverfisstofnun og Fiskistofa sjá um framkvæmd samningsins að því er tekur til stjórnvaldsaðgerða en Náttúrufræðistofnun Íslands og Hafrannsóknastofnun sjá um vísindapáttinn.

Íslendingar gerðu fyrirvara varðandi allar helstu hvalategundir sem sést hafa hér við land ásamt nokkrum sjaldséðum tegundum, líkt og gert var á sínum tíma þegar Ísland gerðist aðili að Bernarsamningnum, en Íslendingar töldu að CITES skráin byggðist ekki á vísindalegu mati á stöðu einstakra stofna. Að öðru leyti eru þær dýrategundir sem falla undir hvað ströngustu ákvæði CITES-samningsins aðallega strangfriðaðir fuglar hér á landi, svo sem haförn og fálki.

Með aðild okkar að CITES-samningnum tókum við fullan þátt í alþjóðasamstarfi er lýtur að því að takmarka ólöglega höndlun með tegundir í hættu, þó með fyrirvara um verslun með hvalaafurðir. Á hverju ári gera tollyfirvöld hér á landi upptæk skinn og hami sjaldgæfra tegunda sem falla undir samninginn.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB frá 23. október 2000 um aðgerðaramma Bandalagsins um stefnu í vatnsmálum, hér eftir nefnd **vatnatilskipunin** (*Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy*, aðild 2011) beinist að sjálfbærri vatnsnotkun, verndun vatns, vatnasvæða og vistkerfa sem eru í vötnum eða tengjast vötnum. Samþætta á vatnamál og fjalla um þau með heildstæðum hætti innan stjórnsýslusvæða sem taka skulu mið af vatnasviði fremur en hefðbundnum stjórnsýslumörkum. Skrá skal ítarlega og flokka vötn sem og svokölluð vatnshlot (*body of water*) og meta og vakta ástand þeirra. Ef vel tekst til með framkvæmd þessarar tilskipunar mun þekkingu og verndun á vatni og vatnavistkerfum fleygja fram hér á landi. Tilskipunin var innleidd hér á landi með setningu laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011.

Árósasamningurinn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, hér eftir nefndur **Árósasamningurinn** (*Convention on Acces to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, aðild 2011) var gerður 1998 en þrátt fyrir að Ísland hafi þá undirritað samninginn tók það stjórnvöld hér 13 ár að fullgilda hann (í september 2011) [52-54]. Árósasamningurinn tengir saman umhverfismál og mannréttindi og leggur þær skyldur á aðildarríki að tryggja almennings rétt til aðgangs að upplýsingum og þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð umhverfismála. Beinir hagsmunaaðilar og ýmis samtök geta nú borið ákvarðanir sem varða mikilvæga umhverfishagsmuni undir óháða úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Allar stjórnvaldsákvarðanir sem snúast um veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum er því hægt að kæra til nefndarinnar jafnframt því sem leyfisveitingar færast til undirstofnana. Þetta á einnig við um ákvarðanir Umhverfisstofnunar varðandi erfðabreyttar lífverur og leyfisveitingar í tengslum við lög um náttúruvernd og verndun Breiðafjarðar. Að öðru leyti takmarkast kæruréttur varðandi stjórnvaldsákvarðanir við þá sem taldir eru eiga lögvarða hagsmuni. Villidýralögin voru hins vegar undanskilin þrátt fyrir eindregin tilmæli og ábendingar Náttúrufræðistofnunar Íslands og Fuglaverndarfélag Íslands um að svo yrði ekki.

2.2 Aðrar alþjóðlegar samþykktir er varða starf nefndarinnar

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/147/EB frá 30. nóvember 2009 um verndun villtra fugla, hér eftir nefnd **fuglatilskipunin** (*Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds*) [55, 56]. Markmið hennar er að tryggja vernd allra fuglategunda sem eiga náttúruleg heimkynni á yfirráðasvæði Evrópusambandsins. Með þessari tilskipun er hverju aðildarríki ætlað að tryggja að stofnstærðir tegunda séu „ásættanlegar“ eins og

það er orðað sem og að grípa til ráðstafana til að tryggja að svo sé. Þetta skal gert með því að tryggja varðveislu, viðhald og endurheimt búsvæða og vistgerða fyrir allar fuglategundirnar, þar á meðal með neti verndaðra svæða. Þessi tilskipun skarast því verulega við vistgerðartilskipunina sem fjallað verður um hér á eftir.

Meginregla fuglatilskipunarinnar er sú að allar fuglategundir eru friðaðar. Hægt er að veita undanþágur til veiða á tilteknum tegundum, hvort sem er á öllu svæði Evrópusambandsins eða innan lögsögu tiltekinna ríkja sambandsins. Þetta er hliðstætt ákvæði og er í villidýralögunum. Þá gildir almennt sölubann á villtum fuglum og afurðum þeirra en heimilt er að veita undanþágur með því að óska eftir að tilteknar tegundir séu settar í sérstakan viðauka með samningnum. Aðildarríkjum er ætlað að safna ítarlegum upplýsingum um stöðu fuglastofna og miðla þeim með reglubundnum hætti eftir nánar tilgreindum reglum og „*gera nauðsynlegar ráðstafanir til að koma á almennu verndarkerfi fyrir allar fuglategundir*“ sem tilskipunin nær yfir og banna sérstaklega tilteknar veiðiaðferðir.

Verndarstaða einstakra tegunda er tilgreind í viðaukum sem fylgja fuglatilskipuninni. Í I. viðauka eru tilgreindar tegundir sem njóta skulu sérstakrar verndar (einkum í formi sérstakra verndarsvæða), eru í útrýmingarhættu, eru viðkvæmar fyrir búsvæðabreytingum, sjaldgæfar, staðbundnar eða nýta búsvæði sem kunna að vera í hættu eða þarfnast verndar, þar á meðal votlendi. Þetta eru hliðstæð ákvæði og gilda um skráningu fugla á valista. Einnig eru víðtæk verndarákvæði sem taka til farfugla, viðkomustaða þeirra, vetrarheimkynna og fjaðrafellistöðva.

Í II. viðauka fuglatilskipunarinnar eru skráðar þær tegundir sem heimilt er að leyfa veiðar á en tryggja verður að veiðarnar séu sjálfbærar. Eins gilda aðrar takmarkanir, þar á meðal um veiðar á varptíma, fartíma og þegar fuglar snúa til baka frá vetrarstöðvum. Í III. viðauka er skrá yfir þá fugla sem heimilt er að selja, ýmist í öllum ríkjum Evrópusambandsins (IIIA. viðauki) eða á tilteknum svæðum (IIIB. viðauki). Í IV. viðauka er skrá yfir ólögleg veiðitæki og veiðiaðferðir, m.a. takmarkanir á veiðum úr bátum og öðrum farartækjum. Heimilt er að veita undanþágur vegna brýnna almannahagsmuna og rannsókna. eru þau skilyrði tilgreind í 9. grein tilskipunarinnar. Þetta eru hliðstæð ákvæði og í Bernarsamningnum. Í fuglatilskipuninni eru einnig ákvæði um takmarkanir á innflutningi fuglategunda og dreifingu þeirra út fyrir náttúruleg heimkynni. Þá er í tilskipuninni að finna víðtækar undanþáguheimildir vegna veiða á tegundum sem kunna að valda tjóni.

Helstu ákvæði fuglatilskipunarinnar sem stangast á við núgildandi villidýralög lúta að sölu á villibráð en sölubann er reglan þótt heimilt sé að selja fáeinar tegundir í öllum aðildarlöndum og margar í einstökum löndum, enda hafi verið samið um slíkt við innleiðingu tilskipunarinnar í viðkomandi landi. Þá eru sumar veiðitegundir hér á landi ekki skilgreindar sem veiðitegundir í löndum Evrópusambandsins. Loks eru takmarkanir á veiðum flestra tegunda á varptíma og eins sumum veiðiaðferðum, þar á meðal drápi á ófleygum ungum. Þá er í fuglatilskipuninni varla gert ráð fyrir hlunnindanýtingu eins og hún er stunduð hér á landi, þar á meðal eggjatöku nema þá að undanþága fái til slíks eins og heimilað hefur verið sums staðar í Evrópu.

Íslendingar birtu í september 2012 samningsmarkmið varðandi umhverfismál vegna mögulegrar inngöngu í Evrópusambandið, þar á meðal vegna hugsanlegrar upptöku fuglatilskipunarinnar [57]. Þar kemur fram að óskað er eftir undanþágum eða skráningu fugla á veiði- og sölulista í nær öllum tilvikum þar sem íslensk lög og reglugerðir samrýmast ekki fuglatilskipuninni. Ef óskir Íslendinga ganga eftir er því ekki að vænta mikilla breytinga á nýtingu villtra fugla hér á landi frá því sem nú er, þó við kynnum að gerast aðilar að Evrópusambandinu og taka upp fuglatilskipun þess.

Í fuglatilskipuninni eru ákvæði er lúta að verndun búsvæða og er sambærileg ákvæði ekki að finna í íslenskum lögum svo neinu nemi. Því yrði að lögfesta ítarleg ákvæði þar að lútandi, hvort sem það verður gert í villidýralögum eða lögum um náttúruvernd. Þá þyrfti að bæta verulega alla upplýsingaöflun um fuglastofna.

Þess skal getið að taki Íslendingar upp fuglatilskipunina er ekki skylt að heimila veiðar á tegundum sem eru friðaðar hér, þrátt fyrir að þær teljist veiðitegundir samkvæmt tilskipuninni.

Tilskipun ráðsins 92/43/EB frá 21. maí 1992 um vernd vistgerða og villtrar flóru og fáu, hér eftir nefnd **vistgerðartilskipunin** (*Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora*) [56, 58].

Markmið hennar er að stuðla að vernd líffræðilegrar fjölbreytni á evrópsku landsvæði aðildarríkja Evrópusambandsins með því að vernda náttúrulegar vistgerðir og búsvæði villtra dýra og plantna. Viðhalda skal hagfelldri verndarstöðu vistgerða og tegunda eins og það er orðað í opinberri íslenskri þýðingu. Helstu efnisatriðin eru í viðaukum þar sem skráðar eru vistgerðir (I. viðauki) og tegundir dýra og plantna (II. viðauki) sem taldar eru mikilvægar fyrir Evrópusambandið [orðað svo] og þarfnast sérstakra verndarsvæða. Í III. viðauka eru skráð viðmið og forsendur til að greina og skrá verndarsvæði sem skulu vera hluti af neti slíkra svæða (Natura 2000). Í IV. viðauka er skrá yfir þær dýra- og plöntutegundir sem taldar eru mikilvægar fyrir Evrópusambandið [orðað svo] og þarfnast friðunar. Í V. viðauka eru skráðar þær dýra- og plöntutegundir sem má nytja með einhverjum hætti. Loks er í VI. viðauka skrá yfir aðferðir sem bannað er að nota við veiðar og flutning.

Skyldur eru lagðar á allar aðildarþjóðir að tilnefna verndarsvæði sem fer eftir hlutfallslegri stærð þeirra vistgerða eða stofna í viðkomandi landi sem talið er nauðsynlegt að vernda. Auk þess nær Natura 2000 yfir öll fuglaverndarsvæði sem hafa verið tilgreind skv. fuglatilskipuninni. Einnig eru lagðar skyldur á aðildarþjóðir að skrá/kortleggja stofnstærð/útbreiðslu viðkomandi vistgerða og tegunda sem tilgreindar eru í viðaukunum. Þessari vinnu fylgir mikil upplýsingasöfnun og upplýsingagjöf sem leggja skal fram fyrir sérfræðinganefndir. Einnig verða aðildarríkin að skuldbinda sig til að hafa eftirlit með þeim vistgerðum og dýra- og plöntutegundum sem mikilvægar eru fyrir Evrópusambandið.

Mörg ákvæði vistgerðartilskipunarinnar skarast verulega við fuglatilskipunina og einnig Bernarsamninginn. Verndarstaða refs, hvala og sela myndi breytast verulega við innleiðingu þessara tilskipana. Einnig þyrfti að setja strangari reglur um veiðiaðferðir, veiðar á æxlunartíma, sölu á villibráð o.fl. Á grundvelli menningar- eða líffræðilegra forsendna er hugsanlegt að sækja um undanþágur frá sumum þessara ákvæða t.d. er íslenski refastofninn sterkur en aðrir evrópskir stofnar þessarar tegundir afar faliðaðir og í hættu

Í samningsmarkmiðum Íslands varðandi umhverfismál vegna mögulegrar inngöngu í Evrópsambandið hafa Íslendingar óskað þess að staða refsins verði þar endurskilgreind þannig að hægt verði að stunda hér refaveiðar með sama hætti og hingað til [57].

Í vistgerðartilskipuninni eru ítarleg ákvæði er lúta að verndun búsvæða og er sambærileg ákvæði ekki að finna í íslenskum lögum svo neinu nemi eins og fram kom hér að framan í umfjöllun um fuglatilskipunina. Verði vistgerðartilskipunin tekin upp hér á landi þarf að lögfesta ítarleg ákvæði þar að lútandi, hvort sem það verður gert með breytingu á villidýralögum eða lögum um náttúruvernd.

Samningur um verndun fartegunda villtra dýra, hér eftir nefndur **Bonn-samningurinn** (*Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, Ísland ekki aðili*) [59] er milliríkjasamningur undir umsjón Sameinuðu þjóðanna. Markmið hans er að vernda fardýr í víðasta skilningi og í gervöllum heimkynnum þeirra. Er hann

eini alþjóðasamningurinn sem tekur til allra fardýra, búsvæða þeirra og farleiða. Aðildarþjóðirnar voru 118 hinn 6. mars 2013 [60]. Þeirra á meðal eru allar Evrópuþjóðir nema Bosnía, Tyrkland og Ísland.

Þær tegundir fardýra sem taldar eru í útrýmingarhættu eru skráðar í I. viðauka samningsins og er aðildarþjóðum uppálagt að gera viðeigandi ráðstafanir til að vernda búsvæði þeirra og draga úr ógnum sem steðja að viðkomandi stofnum. Í öðrum viðauka samningsins eru skráðar þær tegundir fardýra sem talið er að muni njóta verulegs ávinnings af alþjóðlegri verndarsamvinnu.

Bonn-samningurinn er að hluta til rammisamningur eða regnhlíf yfir aðrar alþjóðlegar samþykktir sem eru allt frá því að vera lagalega bindandi (*Agreements*) í að vera fremur óformlegar (t.d. „*Memoranda of Understanding*“, þ.e. viljayfirlýsingar). Á vettvangi Bonn-samningsins hafa verið gerðar allmargar samþykktir sem ætlað er að vernda tiltekna tegundir eða hópa. Tvær þessara samþykktu kunna að varða íslenskar tegundir; önnur fjallar um smáhveli í NA-Atlantshafi og víðar en hin um farfugla sem ferðast milli Evrópu/Asíu/Afríku, AEWA (*African-Eurasian Waterbird Agreement*).

Margar þeirra skuldbindinga sem felast í AEWA- samkomulaginu skarast á við bæði fugla- og vistgerðartilskipunina, þar á meðal krafan um rannsóknir, vöktun og upplýsingagjöf. Íslendingar gengu frá umsókn að AEWA-samkomulagsinu í mars 2013 og verða fullgildir aðilar frá og með 1. júní 2013 [61].

Að auki eru nokkrar viljayfirlýsingar sem ætlað er að vernda sjaldgæfar tegundir. Meðal þeirra samþykktu sem kunna að snerta íslenska hagsmuni varðandi villt dýr er viljayfirlýsing sem tekur til verndunar ránfugla í Evrópu, Asíu og Afríku.

2.3 Alþjóðlegt samstarf í umhverfismálum

Ísland tekur þátt í margvíslegu alþjóðlegu samstarfi sem byggist á öðru en tilteknum samningum. Elsti samstarfsvettvangurinn er Norðurlandaráð og hin síðari ár Norræna ráðherranefndin, sem m.a. hefur samið framkvæmdaáætlun í umhverfismálum. Á grunni hennar hefur verið mótuð sameiginleg stefna fyrir Norðurlönd með rammaáætluninni „Sjálfbær þróun - ný stefna fyrir Norðurlönd“ og eru markmið hennar endurskoðuð reglulega [62]. Frá 1991 hafa þau átta ríki sem liggja að Norðurskautssvæðinu (Norðurlönd, Rússland, Kanada og Bandaríki Norður-Ameríku) staðið fyrir margvíslegum samstarfsverkefnum, lengst af undir merkjum Norðurskautsráðsins. Innan þess eru nokkrir vinnuhópar, m.a. CAFF (Conservation of Arctic Fauna og Flora). Á vegum þess hóps má finna sérfræðinganeindir sem samið hafa fjölmargar skýrslur og áætlanir. Helstu verkefni eru samantekt á stöðu líffræðilegrar fjölbreytni á Norðurskautssvæðinu og breytingar á henni (The Arctic Biodiversity Assessment – ABA) og vöktunaráætlun fyrir lífríki norðurslóða (Circumpolar Biodiversity Monitoring Program – CBMP). Þessar skýrslur og áætlanir hafa hins vegar óljósa stöðu í íslenskri stjórnsýslu og eftirfylgni hefur verið lítil. Hér má nefna verndaráætlanir er taka til svartfugla og æðarfugla [63, 64].

Íslendingar hafa undantekningarlaust nýtt sér fyrirvara til að undanskilja hvali (og oftast seli) þegar þeir hafa gerst aðilar að alþjóðasamningum sem taka til sjávarspendýra. Í kjölfar úrsagnar sinnar úr Hvalveiðiráðinu stofnaði Ísland, ásamt Noregi, Færeyjum og Grænlandi, Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðið, NAMMCO, einkum í því skyni að uppfylla skyldur sínar samkvæmt 65. gr. hafréttarsamningsins til að eiga samstarf á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana um verndun hvala, stjórnun veiða á þeim og rannsóknir á þeim. Ráðið tekur raunar til allra sjávarspendýra, ólíkt Alþjóðahvalveiðiráðinu sem fjallar aðeins um stórhveli. Á vettvangi NAMMCO hefur m.a. verið veitt ráðgjöf um verndun og nýtingu sela þar sem sérfræðingar

Hafrannsóknastofnunar hafa komið við sögu. Einnig hafa Íslendingar tekið þátt í vísindasamstarfi um sjávarspendýr á vegum Alþjóðahafrannsóknaráðsins (ICES) [65].

Loks eru Íslendingar þátttakendur í evrópsku samstarfi sem beinist að því að sporna við ágengum framandi tegundum (hér eftir nefnt NOBANIS) [66] og víðtæku alþjóðasamstarfi um mengunarvarnir eins og drepið var á í umfjöllun um OSPAR-samninginn.

2.4 Niðurstöður nefndar varðandi alþjóðasamninga og -samstarf

Þegar litið er til þeirra alþjóðlegu samninga sem Íslendingar eiga aðild að og tengjast villtum dýrum, auk annarra samninga og tilskipana sem flestar nágrannalögreglur okkar eiga aðild að ásamt öðru alþjóðlegu samstarfi, eru nokkur atriði sem nefndin telur ástæðu til að áréttu. Athygli vekur hversu lengi Íslendingar drógu að fullgilda suma þessa samninga (CITES-samninginn, Árósasamninginn) eða að við höfum ekki enn undirritað lykilsamninga sem allar nágrannalögreglur okkar eiga aðild að (Bonn-samninginn). Þá skiptir mjög í tvö horn hver áhrif og framkvæmd einstakra samninga eru hér á landi. Loks hafa stjórnvöld um langt skeið skotið sér undan ábyrgð á verndun sjávarspendýra með því annað hvort að gera fyrirvara við nánast öll ákvæði sem snúa beint að þessum tegundum í þeim alþjóðlegu samningum sem við höfum samþykkt (CITES-samningurinn, Bernarsamningurinn) eða þá með því að hunsa ákvæði sem kveða á um verndun þeirra, sbr. skort á fullnægjandi löggjöf hér um vernd smáhvela og hreifadýra (sjá nánar í 9. kafla).

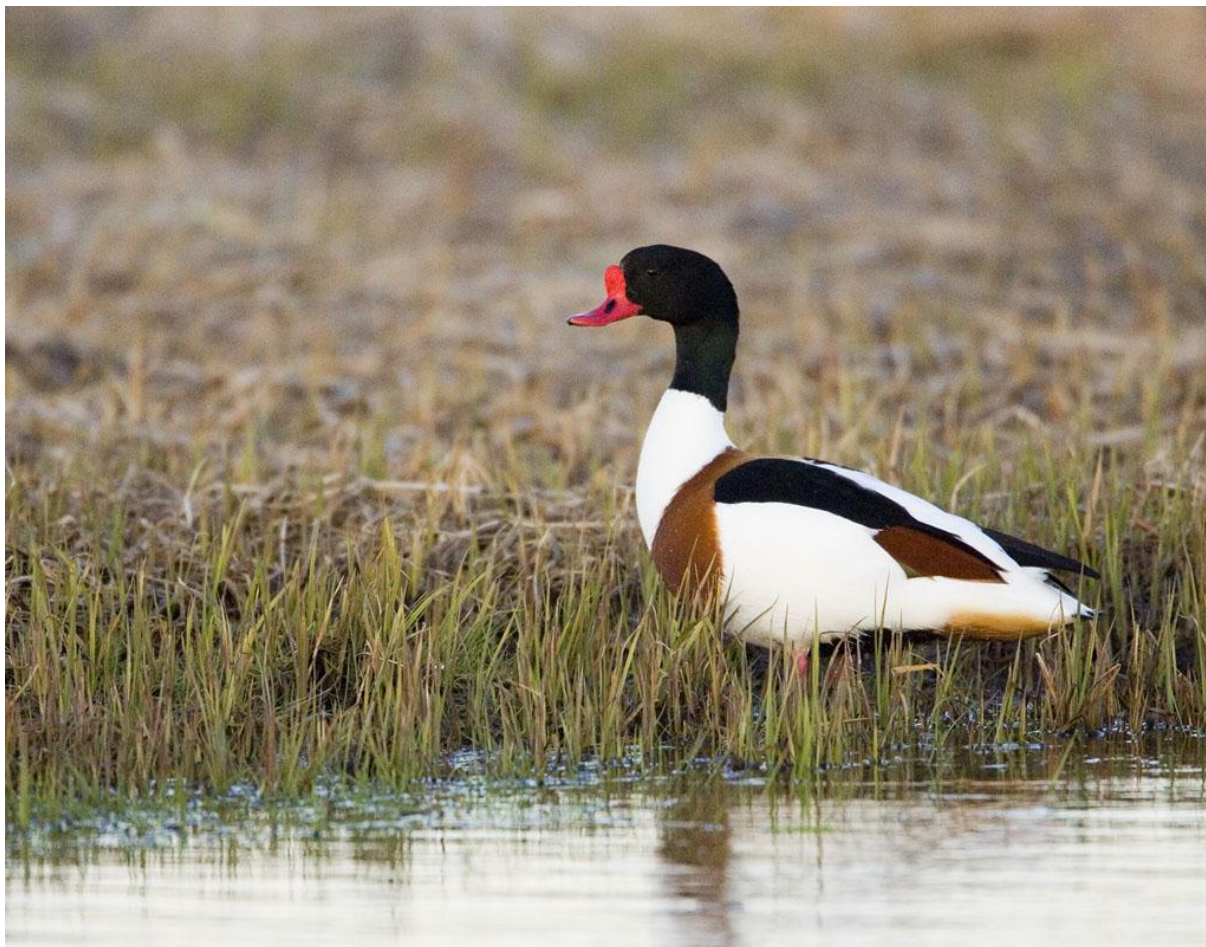
Í einhverjum tilfellum hafa ákveðnir samningar eða hlutar þeirra verið leiddir í lög með skýrum hætti og hafa t.d. haft mikil áhrif í íslenskri fuglaverndarlöggjöf og framkvæmd hennar (t.d. bæði Parísar- og Bernarsamningurinn). Á hinn bóginn hefur framkvæmd samninga sem leggja fyrst og fremst skyldur á stjórnvöld til stefnumótunar og áætlanagerðar (samningurinn um líffræðilega fjölbreytni) ekki tekist nógu vel eins og rakið er ítarlega í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2006.

Nefndin telur brýnt að skerpa til muna verndarþætti allra villtra spendýra og fugla í nýjum villidýralögum og að sett verði lagaákvæði sem tryggja betur verndun þeirra og að öll nýting sé sjálfbær í samræmi við alþjóðlegar skyldur. Þetta má gera með ýmsum hætti; t.d. með lögfestingu lykilákvæða Ríó-samningsins eða lögfestingu lykilákvæða og jafnvel innleiðingu bæði fuglatilskipunar og vistgerðartilskipunar. Með þessu móti ætti upplýsingasöfnun um villt dýr hér á landi að stóreflast. Verndarstaða villtra dýra myndi einnig batna verulega með verndarsvæðum sem Íslendingar yrðu að stofna til. Þær skyldur sem felast í Bonn-samningnum og afleiddum samningum, t.d. AEWA (African-Eurasian Waterbird Agreement), myndu að miklu leyti verða uppfylltar með samþykkt fyrrgreindra tilskipana. Því er lagt til að Íslendingar gerist sem fyrst aðilar að Bonnsamningnum.

Hægt er að sækja um undanþágur frá sumum fyrrgreindra samninga og tilskipana ef ástæða þykir til, t.d. vegna hefðbundinna nytja hér á landi á villtum dýrum eða sannanlegs tjóns af þeirra völdum. Verulega bætt verndarstaða villtra dýra þarf því ekki að koma niður á nytjum eða auka tjón svo fremi sem nytjar og veiðar byggja á áreiðanlegum gögnum.

Nefndin bendir á eftirfarandi:

- Tiltölulega vel hefur tekist til með framkvæmd alþjóðlegra samninga er varða fuglavernd og eins þeirra sem leiddir hafa verið með skýrum hætti í lög hér á landi (t.d. CITES-samningurinn).
- Gera þarf mun aðgengilegri upplýsingar um alþjóðlegar skyldur Íslendinga varðandi verndun villtra dýra og almennt auka fræðslu til almennings um þær og hvaða forsendur liggja þeim að baki. Einnig skýra með markvissari hætti frá fundum og samþykktum sem gerðar eru í tengslum við þessa samninga.
- Festa þarf frekar í lög ákvæði um framkvæmd Ríó-samningsins og fylgja betur eftir stefnumótun um framkvæmd hans.
- Setja þarf í lög ákvæði um verndun villtra dýra sem taka mið af þeim samningum sem við eigum þegar aðild að, auk Bonn-samningsins og tilskipana Evrópusambandsins um fugla og vistgerðir eftir því sem við á, óháð því hvort Ísland gerist aðili að sambandinu.
- Íslendingar ættu að gerast aðilar að Bonn-samningnum um verndun fardýra.
- Tryggja þarf með lögum verndun og stjórnun veiða allra sjávarspendýra.



3. SKILGREININGAR

Skilmerkilegar og gagnsæjar skilgreiningar á lykilhugtökum eru ein forsenda þess að lög um vernd, velferð og veiðar villtra dýra skili tilætluðum árangri. Í núverandi lögum er að finna skilgreiningar sem þarfnast endurskoðunar og að auki er nauðsynlegt að bæta við nokkrum nýjum hugtökum. Hér eru settar fram tillögur að nýjum og breyttum skilgreiningum (auðkenndar með feitletrun og undirstrikun) og verða hugtök í riti þessu notuð í samræmi við þær.

3.1 Vernd, friðun og tengd hugtök

Í íslensku máli merkir orðið „vernd“ vörn, skjól eða hlíf [67]. Óhjákvæmilega fylgir því þessu hugtaki að um er að ræða vörn fyrir tilteknu fyrirbrigði eða athöfn. „Náttúruvernd“ hefur verið skilgreint sem vernd náttúrunnar fyrir manningnum [68] og þegar fjallað er um vernd villtra fugla og spendýra er því átt við vernd þessara lífvera fyrir hvers kyns athöfnum mannsins. Þótt vernd og friðun séu nátengd hugtök er þó grundvallarmunur á þeim, þar sem „vernd“ felur í sér að viðhalda eða jafnvel endurheimta tiltekið náttúrulegt ástand á meðan „friðun“ felur í sér tilteknar aðgerðir, s.s. verndaraðgerðir, til að tryggja ásættanlegt ástand. Í núverandi villidýralögum er vernd skilgreind á eftirfarandi hátt: „Að veiðum eða öðrum aðgerðum, sem geta haft áhrif á viðkomu eða vanhöld dýra af tiltekinni tegund, sé hagað á þann hátt að henni sé

ekki stefnt í útrýmingarhættu." Í umfjöllun um vernd og tengd hugtök hefur stundum borið á ósamræmi eða ruglingi á notkun hugtakanna (sjá 2. rammagrein). Meðal annars af þeim sökum er mikilvægt að skerpa á þýðingu hugtaksins vernd í íslenskri löggjöf.

2. rammagrein – Um hugtökin vernd og friðun

Lengi vel var orðið friðun notað um náttúruverndaraðgerðir [69]. Reyndar hafa orðin „friðun“ og „verndun“ verið notuð jöfnum höndum hér á landi fyrir *protection* og *conservation*. Mun algengara var að nota friðun framan af og er það orð algerlega ráðandi í löggjöf frá því á 19. öld, sbr. friðun fugla, friðun hreindýra, friðun hvala, friðun skóga og friðun Þingvalla og annarra svæða. Hin síðari ár er lítið samræmi er í notkun þessara orða, t.d. er rætt um neytendavernd (*consumer protection*) en húsafriðun (*building conservation*) og eins náttúruvernd (*nature conservation*).

Fuglafriðunarnefnd var sett hér á laggirnar 1945 og starfaði til 1994. Nefndin kom fram fyrir Íslands hönd í Alþjóðafuglaverndarráðinu (*International Council of Bird Preservation/síðar Protection*). Fuglaverndarfélag Íslands var stofnað 1963 og nefndi sig þá á ensku Icelandic *Society for the Protection of Birds*, líkt og systurfélag þess á Bretlandseyjum. Þegar fuglafriðunarlögin frá 1966 voru þýdd á ensku var friðun þýdd með *protection* [70].

Þýðingardeild utanríkisráðuneytis þýðir *protection* sem verndun og *conservation* sem varðveisla en það orð var löngum notað fyrir *preservation*. Þetta er gert vegna fyrri þýðinga á þessum hugtökum af þeirra hálfu. Friðun er því ekki lengur notuð, þrátt fyrir meira en 150 ára sögu í löggjöf um fugla hér á landi [71].

Þegar lítið er til samningsins um líffræðilega fjölbreytni er ljóst að hugtakið „vernd“ verður að fela í sér víðtækari merkingu en að miðað sé við útrýmingarhættu þar sem samningurinn tekur ekki einungis til rýrnunar líffræðilegrar fjölbreytni m.t.t. fjölda tegunda, heldur einnig til fjölbreytni innan tegunda. Því væri réttara að í stað „að henni sé ekki stefnt í útrýmingarhættu“ kæmi „að henni sé ekki stefnt í hættu“ eða „að líffræðileg fjölbreytni viðhaldist“.

Líffræðileg fjölbreytni er skilgreind í lögum um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 en auk þess var ný skilgreining sett í lög um náttúruvernd nr. 60/2013. Hér er lögð til eftirfarandi skilgreining:

Líffræðileg fjölbreytni: *Breytileiki meðal lífvera á öllum stigum lífríkis, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og fjölbreytni vistkerfa.*

Í nýjum villidýralögum þarf að vera ljóst hvað átt sé við með „hætta“. Æskilegt væri að taka mið af sömu forsendum og við gerð válista til að skilgreina hvort tveggja og skal „hætta“ vísa til efri flokka hans, þ.e. LR (tegundir í nokkurri hættu) eða VU (tegundir í yfirvofandi hættu) og upp úr [72, 73].

Annar galli á núgildandi skilgreiningu á „vernd“ er að hún nær fyrst og fremst til einstaklinga en ekki búsvæða þeirra. Verndun mikilvægra búsvæða er hins vegar forsenda þess að vernda stofna villtra dýra og er því nauðsynlegt að innlima vernd mikilvægra búsvæða í skilgreininguna. Með hliðsjón af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að verður „vernd“ að fela í sér varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni en ekki einungis að ekki sé gengið um of á dýrastofna viðkomandi lands. Því er lagt til að skilgreining á „vernd“ feli í sér eftirfarandi:

Vernd: *Varðveisla tegunda og stofna og líffræðilegrar fjölbreytni þeirra þannig að þau viðhaldist á náttúrulegum útbreiðslusvæðum sínum til langs tíma lítið. Verndin felur í sér að veiðar eða aðrar aðgerðir, þar með talin skerðing á*

búsvæðum, lykilbúsvæðum eða lykilstöðum, sem haft geta áhrif á viðkomu eða vanhöld dýra af tiltekinni tegund eða stofni, sé hagað á þann hátt að þeim sé ekki stefnt í hættu.

Þar sem verndin nær ekki einungis til tegunda heldur einnig til stofna er nauðsynlegt að skilgreina hugtakið „stofn“:

Stofn: *Hópur lífvera sömu tegundar sem finnast á tilteknum stað og tíma og eru líklegri til að æxlast innbyrðis en með einstaklingum úr öðrum hópum.*

Til að vernda tegundir og stofna getur reynst nauðsynlegt að beita friðun, sem í núverandi lögum er skilgreind þannig: *Friðun: Bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund. Þegar rætt er um friðun tekur hún einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar.*

Núverandi skilgreining á „friðun“ nær ekki til stofna og mikilvægra búsvæða. Nauðsynlegt er að „friðun“ geti einnig falið í sér friðun svæða sem mikilvæg eru fyrir afkomu tiltekinnar tegundar. Skilgreining á „friðun“ ætti því að fela í sér:

Friðun: *Bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund eða stofni. Friðun tekur einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar, nema annað sé tekið fram, og eftir því sem við á til tilgreindra búsvæða, lykilbúsvæða eða lykilstaða viðkomandi tegundar.*

Nátengd skilgreiningum á „vernd“ og „friðun“ eru því hugtökin „búsvæði“, „lykilbúsvæði“ og „lykilstaðir“. Búsvæði (áður kallað lífsvæði) og hliðstæð orð vísa í notkun ákveðinna tegunda lífvera á tilteknu svæði eða landgerð. Í íslenskum lögum finnast tvær skilgreiningar á búsvæði, í villidýralögum og náttúruverndarlögum. Í núgildandi villidýralögum er búsvæði skilgreint sem: *Búsvæði: Svæði sem villt dýr nota sér til framfærslu og viðkomu, svo sem varplönd og fæðusvæði, eða sem farleið. Í náttúruverndarlögum er búsvæði hins vegar skilgreint sem „þeir staðir eða svæði þar sem tegund getur þrífist“. Þessar skilgreiningar eru nokkuð misvísandi. Sú seinni er afar víðtæk og getur því haft mikið eða lítið vægi fyrir búsvæðavernd eftir því hver túlkar. Líffræðilega er mjög erfitt að ákvarða þolmörk tegunda með tilliti til þeirra svæða eða landgerða þar sem þær gætu hugsanlega þrífist og er skilgreining náttúruverndarlaga því fremur haldlítil. Æskilegt er að skilgreining á búsvæði sé samræmd í íslenskum lögum.*

Svæðin sem talin eru upp í núgildandi skilgreiningum, hvort sem litið er til villidýralaga eða náttúruverndarlaga, geta eðli málsins samkvæmt verið tegundum villtra dýra mismikilvæg. Þar sem lögð er til aukin áhersla á búsvæðavernd í nýjum lögum er nauðsynlegt að gera greinarmun á ólíku vægi svæða innan útbreiðslumarka tiltekinnar tegundar. Forsenda þess er að a.m.k. þrjár skilgreiningar séu fyrir hendi. Tillögur að þeim eru eftirfarandi:

Búsvæði: *Svæði sem villt dýr nota sér til framfærslu og viðkomu, svo sem varplönd og fæðusvæði, eða til skjóls, sem farleið eða til að uppfylla aðrar þarfir sem hafa áhrif á lífslíkur eða viðkomu.*

Lykilbúsvæði: *Afmörkuð búsvæði sem geta verið breytileg í tíma og rúmi, og eru sérstaklega mikilvæg villtum dýrum, s.s. tilteknar leirur og votlendi. Búsvæði eru lykilbúsvæði ef a) finna má meiri þéttleika einstaklinga ákveðinnar tegundar eða stofns en gerist að jafnaði á öðrum búsvæðum eða ef b) líkamsástand, æxlunarárangur og/eða lífslíkur einstaklinga af tilteknum stofni tegundar, sem nýtir búsvæðið til varps og/eða viðhalds, er betri en þeirra einstaklinga af sama stofni sem nýta önnur búsvæði að jafnaði.*

Lykilstaðir: *Afmörkuð svæði, t.d. sumar leirur og votlendi, þar sem reglulega má finna >1% af skilgreindum stofni tegundar eða undirtegundar.*

Slík skilgreining á lykilstöðum væri í samræmi við ákvæði Ramsar-samningsins [74].

Nauðsynlegt er að hefja vinnu við skilgreiningu og kortlagningu lykilbúsvæða og lykilstaða fyrir helstu fugla- og spendýrategundir landsins til að unnt sé að vernda eða friða réttu lykilbúsvæðin og lykilstaðina í þeim tilfellum sem slíkar aðgerðir eru taldar æskilegar og líklegar til árangurs.

Í tengslum við lykilbúsvæði og lykilstaði gæti þurft að skilgreina hugtök svo sem fuglabýggð, fuglabjarg og selalátur:

Fuglabýggð: *Staður þar sem fuglar verpa þétt og oft margir saman. Á gjarnan við um ýmsa sjófugla. Hjá fáliðaðri tegundum, t.d. þórshana, getur fuglabýggð einnig verið þar sem fáein pör verpa á sama stað (þórshanabýggð).*

Í reglugerð nr. 456/1994 má finna þessa skilgreiningu á „fuglabjargi“: *Varpland bjargfugla í sjávarhömrum. Einkum er átt við svartfugla, en einnig ritu og súlu. Lagt er til að umorða skilgreininguna svo hún taki mið af skilgreiningu á fuglabýggð.*

Fuglabjarg: *Sjófuglabýggð í sjávarhömrum. Einkum er átt við svartfugla og ritu en einnig varpstöðvar súlu, fýls og máfa.*

Nauðsynlegt er að tilgreina í reglugerð þá staði á landinu sem teljast til fuglabjarga skv. lögum. Þar skal setja fram lista yfir fuglabjörg með GPS staðsetningum útjaðra þeirra. Nauðsynlegt er að endurskoða slíkan lista reglulega.

Selalátur: *Staðir þar sem selir kæpa og halda til með kópa sína.*

Nauðsynlegt er að tilgreina í reglugerð þá staði á landinu sem teljast til selaláttra skv. lögum. Þar skal setja fram lista yfir selalátur með GPS staðsetningum útjaðra þeirra. Nauðsynlegt er að endurskoða slíkan lista reglulega.

3.2 Villt dýr og tengd hugtök

Villt dýr eru í villidýralögnum skilgreind þannig: *Allir fuglar og spendýr, önnur en selir, hvalir, gæludýr og bústofn. Dýr, sem er handsamað og haft í haldi, telst villt dýr.*

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni tekur til fjölbreytni allra tegunda landsins og því verða lög sem tryggja vernd allra innlendra tegunda að vera til staðar. Meðal annars vegna þessa er eðlilegt að lög um vernd og veiðar villtra dýra taki til allra fugla og spendýra innan íslensku efnahagslögsögunnar, þar með talið sela og hvala (sjá 9. kafla). Benda má á að lagaleg staða fiska og hryggleysingja þarfnast einnig endurskoðunar en það fellur utan verksviðs nefndarinnar.

Vandamál við núverandi skilgreiningu er að tegundir sem teljast til gæludýra eða bústofns en lifa samt villtar í einhverjum mæli falla utan löggjafarinnar. Þetta á sérstaklega við um kanínur og ketti, sem í einhverjum tilfellum sleppa frá eða er sleppt af mönnum. Þannig þarf að skilgreina villinga (e. *feral animals*) í lögnum til að tryggja að veiðar og aflífun á þessum dýrum falli innan ramma laganna og fari fram í samræmi við dýraverndarlög og velferðarsjónarmið. Þessi dýr mætti einnig kalla útlegðardýr, hálfvillt dýr, leysingja eða frávillinga, en óháð því hvaða orð verður fyrir valinu í íslenskum lögum þarf að gæta samræmis milli laga.

Lagt er til að nota eftirfarandi skilgreiningar:

Villt dýr: Allir fuglar og spendýr, önnur en gæludýr og bústofn. Villingar teljast einnig til villtra dýra. Villt dýr, sem er handsamað og haft í haldi, telst áfram villt dýr.

Villingar: Allir fuglar og spendýr sem fæðst hafa í haldi eða eru afkomendur slíkra dýra og framfleyta sér og æxlast í villtri eða hálfvilltri náttúru með eða án aðkomu mannsins. Til villinga teljast einungis þau dýr sem enginn getur sannað eignarrétt sinn á.

Dæmi um villinga eru minkur, kanína og köttur. Umfjöllun um villta og hálfvillta náttúru má finna í 11. kafla hvítbókar um náttúruvernd [75].

Liður í að stuðla að vernd villtra dýra er að koma í veg fyrir neikvæð áhrif ágengra framandi tegunda á stofna þeirra (sjá kafla 6.4) og er skylda Íslands þar að lútandi skýr, m.a. þegar litið er til samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Í einhverjum tilfellum getur því verið æskilegt að gera lagalegan greinarmun á dýrum eftir uppruna þeirra, þ.e. hvort þau séu upprunaleg eða framandi, vegna mismunandi verndarstöðu þeirra. Sérstaklega er mikilvægt að gera greinarmun á þeim eftir uppruna þegar um er að ræða tegundir sem veiddar eru vegna tjóns (sjá t.d. kafla 8.3). Lagt er til að skilgreina upprunalega lífveru á eftirfarandi hátt:

Upprunaleg (innlend, náttúruleg) lífvera: Tegund, undirtegund eða lægri flokkunareining (svo sem afbrigði, kyn eða stofn) innan náttúrulegs útbreiðslusvæðis, þ.e. sem hefur þróast þar eða komist þangað eftir náttúrulegum leiðum.

Lagaleg verndarstaða ágengra framandi fugla og spendýra verður að vera önnur en annarra villtra dýra, þar sem nauðsynlegt er að takmarka stofna ágengra lífvera eftir fremstu getu en ekki að tryggja varðveislu þeirra. Þá geta ágengar tegundir sem ekki eru fuglar eða spendýr, t.d. plöntur, ógnað innlendum fuglum eða spendýrum með því að valda breytingum á búsvæðum þeirra. Lagt er til að skilgreina framandi og ágengar lífverur á eftirfarandi hátt:

Framandi lífvera: Tegund, undirtegund eða lægri flokkunareining (svo sem afbrigði, kyn eða stofn), þar með talið lífhlutar, kynfrumur, fræ, egg eða dreifingarform sem geta lifað af og fjölgað sér, sem menn hafa flutt (viljandi eða óviljandi) út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði, óháð því hvenær það gerðist.

Slík skilgreining væri í samræmi við þær skilgreiningar sem notast er við í NOBANIS verkefninu [66] um framandi og ágengar tegundir, sem Ísland er þátttakandi í og er auk þess nánast samhljóða skilgreiningu á framandi tegundum sem finna má í leiðbeiningarreglum samningsins um líffræðilega fjölbreytni varðandi ágengar framandi tegundir [76]. Athygli er vakin á því að slík skilgreining tekur einnig til lífvera sem færðar eru til innanlands. Samkvæmt þessu væri stofn sem fluttur væri milli landshluta orðin framandi lífvera, að því tilskildu að hann væri færður út fyrir það útbreiðslusvæði sem hann hefur fram til þessa takmarkast við náttúrulega, þ.e. án íhlutunar manna. Í einhverjum tilfellum flytja framandi tegundir sig til í nýju umhverfi af eigin rammleik og þá er mikilvægt, út frá náttúruverndarsjónarmiðum, að áfram sé litið á þær sem framandi, enda eru þær utan síns náttúrulega útbreiðslusvæðis af mannavöldum. Dæmi um þetta væri tegund sem flutt væri til meginlands Evrópu af mannavöldum, en kæmist síðan af sjálfsdáðum til Íslands. Nefndin leggur áherslu á að ekki sé greint á milli upprunalegra og framandi tegunda eftir því hvenær þær voru fluttar til, heldur er það íhlutun manna, óháð tímasetningu, sem ræður því hvort tegund telst framandi eða upprunaleg. Þannig verður skilgreiningin að taka mið af því hvort um náttúrulegt ferli sé

að ræða eða ekki. Framandi tegundir geta í einhverjum tilvikum orðið ágengar. Eftirfarandi er tillaga nefndarinnar að skilgreiningu á ágengri lífveru:

Ágeng lífvera: Framandi lífvera sem a) sýnir mikla eða hraða útbreiðsluaukningu af eigin rammeik eða b) veldur eða er líkleg til að valda rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni, efnahagslegu eða umhverfislegu tjóni eða er skaðleg heilsufari manna.

Þessi skilgreining er í samræmi við nýlega úttekt á notkun hugtaksins í alþjóðlegu umhverfi [77]. Nauðsynlegt er að upplýsingar um hvaða tegundir teljast ágengar í náttúru landsins séu ávallt aðgengilegar og ætti slíkur listi að hafa stoð í lögum. Það gæti verið kostur ef listi yfir ágengar tegundir tæki mið af flokkun tegunda samkvæmt NOBANIS á hverjum tíma.

Villt dýr eða búsvæði þeirra geta einnig orðið fyrir neikvæðum áhrifum annarra dýra sem ekki lifa villt, þ.e. þeirra sem eru á ábyrgð mannsins á einn eða annan hátt. Lagt er til að skilgreina hvaða dýr um ræðir:

Dýr á ábyrgð manna: Gæludýr, húsdýr, öll framandi dýr og dýr sem lifa villt en hafa lífsviðurværi af athöfnum manna eða umhverfisbreytingum sem orðið hafa af mannavöldum.

Aukin ábyrgð vegna ákveðinna tegunda getur þó einnig komið til við náttúrulegar aðstæður og er slík ábyrgð annars eðlis. Þetta á við í þeim tilfellum sem hátt hlutfall heims- eða Evrópustofns tegundar er að finna í tilteknum löndum, en þá bera þau lönd jafnan meiri ábyrgð en önnur á velferð og vernd tegundarinnar, sem þá nefnist ábyrgðartegund. Í drögum að nýjum náttúruverndarlögum sem lögð voru fram til kynningar þann 3. september 2012 er ábyrgðartegund skilgreind sem: *Tegund sem Íslendingar bera sérstaka ábyrgð á vegna þess að stór hluti stofnsins á Evrópu- eða heimsvísu heldur hér til að staðaldri eða hluta úr ári.*

Þetta er góð skilgreining svo langt sem hún nær, en galli á henni er að stærðarviðmið vantar, þ.e. hvað teljast skuli "stór hluti" stofns. Ekki virðist vera að finna samræmd stærðarviðmið milli þjóða um hvaða hlutfall skuli miða við, en í einhverjum tilfellum er miðað við > 20%. Algengt er að þjóðir taki saman opinbera lista yfir ábyrgðartegundir á þeirra vegum sem byggir á faglegu mati á hverri tegund án þess að skilgreint sé fast stærðarviðmið. Lagt er til að ábyrgðartegund verði þannig skilgreint í nýjum villidýralögum:

Ábyrgðartegund: Tegund sem Íslendingar bera sérstaka ábyrgð á vegna þess að um eða yfir fimmtungur stofnsins á Evrópu- eða heimsvísu heldur hér til að staðaldri eða hluta úr ári.

Þá skal með reglubundnu millibili taka saman og uppfæra lista yfir ábyrgðartegundir Íslands, sem stoð hefur í lögunum. Skal listinn vera opinber og aðgengilegur.

Nokkur hugtök varðandi líffræði villtra dýra þurfa að vera skýr í lagalegu tilliti, t.d. vegna vægis þeirra í meginreglum varðandi vernd og veiðar:

Fartími fugla: Sá tími að vori eða hausti þegar fuglar eru á leið milli varp- og vetrarheimkynna, að meðtöldum þeim tíma sem þeir dvelja á viðkomustöðum til að byggja upp forða.

Varptími fugla: Tíminn frá því að fuglar búa sig undir varp með því að dvelja við varpstöðvar sínar, hefja tilhugalíf og huga að hreiðurgerð, þar til ungar verða fleygir og að öðru leyti sjálfbjarga.

Fuglar í sárum: Fuglar sem fellt hafa flugfjaðrir sínar og eru ófleygir meðan nýjar fjaðrir vaxa.

Hreiður: Blettur þar sem fugl verpir eggjum sínum, m.a. á bera jörð, í skál í hvers kyns undirlag, holur og glufur, þar á meðal í mannvirkjum, eða misjafnlega vandaða körfu úr ýmsum efnum.

Hreiðurstæði: Varpstaðir fuglategunda (s.s. álftar, fálka, smyrils, hrafn og gulandar) er verpa á hefðbundnum stöðum sem geta verið nýttir kynslóð fram af kynslóð, jafnvel í hundruð ára.

Hreiðurstæði arna: Allir þeir staðir sem hafernir hafa orpið á (sbr. 19. gr. núverandi laga).

Refagreni: Hefðbundnir staðir, notaðir árum, áratugum eða öldum saman af refum til að gjóta og ala upp yrðlinga, og eru oftast nokkrir tugir eða hundruð fermetra að flatarmáli.

Í núgildandi lögum er grenjatími refa skilgreindur sem tímabilið frá 1. maí til 31. júlí. Ráðnir veiðimenn vinna greni á grenjatíma, en utan grenjatíma geta allir með veiðikort veitt refi. Með tilliti til dýravelferðarsjónarmiða er lagt til að lengja skilgreindan grenjatíma þar sem yrðlingar halda sig oftast við greni foreldranna fram eftir ágústmánuði og æskilegt er að ráðnar grenjaskyttur vinni grenið hratt og vel meðan svo er. Því ætti skilgreiningin að vera:

Grenjatími: Tímabilið frá 1. maí til 15. ágúst.

Lagt er til að dýravernd og velferð villtra dýra verði gert hærra undir höfði í nýjum lögum (sjá nánari umfjöllun í 7. kafla) og er því nauðsynlegt að skilgreina þau hugtök og gera greinarmun á þeim. Löggjöf Evrópusambandsins um velferð húsdýra byggir á fimm megingildum, þ.e.a.s. að dýrin skuli hafa rétt á að vera laus við: 1) óþægindi, 2) hungur og þorsta, 3) ótta og þjáningar, 4) sársauka, meiðsli og sjúkdóma og 5) að geta tjáð eðlilegt atferli. Löggjöfin miðar að því að tryggja að þessum þáttum sé fullnægt, þ.e. að vellíðan dýranna sé tryggð. Þar sem sumir þessara þátta eru náttúrulegir í lífi villtra dýra er ljóst að menn geta ekki tryggt að villt dýr verði ávallt laus við þá. Hins vegar er hægt að tengja þættina við athafnir manna og líta þannig á að velferð villtra dýra byggji á því að þau sé laus við framangreinda þætti af mannavöldum. Þetta gildir einnig þegar litið er til dýraverndar, þ.e. að dýrin séu vernduð gegn þjáningum af mannavöldum. Þetta má orða með þeim hætti að ráðstafanir varðandi dýravernd miði að því að koma í veg fyrir að dýr þjáist vegna athafna manna en að ráðstafanir varðandi dýravelferð miði að því að tryggja að dýrum líði vel þrátt fyrir athafnir manna. Gæta skal efnislegrar samræmingar við ný lög um dýravelferð.

Dýravernd villtra dýra: Verndun villtra dýra gegn þjáningu af mannavöldum.

Dýravelferð villtra dýra: Að villt dýr séu laus við óþægindi, hungur, þorsta, ótta, álag, sársauka, meiðsli og sjúkdóma af mannavöldum og að þau hafi möguleika á að tjá eðlilegt atferli.

3.3 Veiðar og tengd hugtök

Í nágildandi lögum eru veiðar skilgreindar sem: „Að handsama eða drepa villt dýr. Þegar um er að ræða fuglaveiðar er einnig átt við eggjatöku.“

Þessi skilgreining getur valdið vandkvæðum í þeim tilfellum sem villt dýr eru handsömuð til aðhlynnningar eða rannsókna, þar sem tilgangurinn er ekki að drepa dýrið. Því er lagt til að greinarmunur verði gerður á hugtakinu „veiðar“ annars vegar og „lífveiðar“ hins vegar.

Veiðar: Að drepa villt dýr eða handsama það til að deyða. Þegar um er að ræða fuglaveiðar er einnig átt við eggjatöku.

Lífveiðar: Að handsama villt dýr án þess að deyða það, svo sem vegna aðhlynnningar, í rannsóknarskyni, vegna merkingar eða fyrir dýragarða.

Nefndin lítur svo á að allir sem stunda veiðar, hvort sem um ræðir veiðar til að deyða dýr eða lífveiðar, skulu hafa fengið nauðsynlega fræðslu og hafa tilskilin leyfi (sjá t.d. nánari umfjöllun um veiðikort í kafla 8.1.2.4 og umfjöllun um rannsóknir í 10. kafla).

Þá bárust nefndinni einnig ábendingar um að skilgreina þyrfti „eggjatöku“:

Eggjataka: Þegar menn taka egg úr hreiðrum til átu eða söfnunar.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar á framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni [40] kom fram gagnrýni á að hugtök eins og sjálfbærni og sjálfbær nýting væru ekki skilgreind á fullnægjandi hátt í íslenskum lögum. Í ljósi þess telur nefndin að nauðsynlegt sé að skilgreina sjálfbærar veiðar í nýjum villidýralögum, en að í anda samningsins um líffræðilega fjölbreytni verði hugtakið að ná til bæði líffræðilegra og félagslegra þátta (sjá einnig kafla 6.2):

Sjálfbærar veiðar: Veiðar teljast sjálfbærar ef nýliðun stendur undir veiðum þannig að stofn nær að endurnýja sig reglulega og viðhalda þeirri stofnstærð og útbreiðslu til langs tíma litið, sem náttúruleg takmörk setja.

Nátengt hugtakinu „sjálfbærar veiðar“ er hugtakið „veiðistjórnun“, sem getur verið ein af forsendum þess að veiðar séu sjálfbærar.

Veiðistjórnun: Kerfi sem felur í sér og samþættir a) opinbera stefnumótun, b) rannsóknir tengdar veiðistofnum, c) mat á veiðiþoli, d) veiðiráðgjöf, e) umsjón með og skipulagningu, stjórn og skráningu á veiðum, f) almenningsfræðslu og g) eftirlit.

Forsenda fyrir góðri og skilvirkri veiðistjórnun er því að staðið sé vel af hverjum og einum þætti (sjá einnig 5. kafla og kafla 6.2).

Veiðar og veiðiréttindi eru nátengd mismunandi eignarstöðu lands og hlunninda sem stunduð eru af landeigendum. Í nýjum lögum er þörf á að bæta við eftirfarandi skilgreiningum:

Eignarland: Landsvæði sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma [78].

Þjóðlenda: Landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi [78].

Afréttur: Landsvæði utan byggðar sem að staðaldri hefur verið notað til samarbeitar fyrir búfé [78].

Nefndin leggur til þó nokkrar breytingar er varða hefðbundin hlunnindi villtra dýra. Sjá nánar í köflum 6.2 um vernd gegn ofveiði, 8.1.2.4 varðandi veiðikort og hlunnindakort og 8.2.4 varðandi hlunnindaveiðar. Í nýjum lögum verða hugtök og hugtakanotkun varðandi hlunnindi að vera skýr og til samræmis við tillögur nefndarinnar eru lagðar til eftirfarandi skilgreiningar:

Hlunnindi: Hvers konar auðlindir, nytjar aðrar en grasnytjar, lífræn og ólífræn efni og efnasambönd, villt dýr, plöntur, annað lífríki og önnur nýtanleg réttindi sem fylgja jörð [79].

Hlunnindi af villtum dýrum: Æðardúntekja, eggjatekja, lundaveiðar í háf á varptíma og kópaveiðar.

Hefðbundin hlunnindi af villtum dýrum: Hlunnindi af villtum dýrum sem nýtt voru á tiltekinni landareign fyrir gildistöku laga nr. 64/1994 og hafa verið nýtt síðan.

Ein af ástæðum þess að veiðar eru stundaðar er til að koma í veg fyrir tjón, sem í núgildandi lögum er skilgreint sem: „Tjón af völdum villtra dýra: fjárhagslegt tjón sem einstaklingar, fyrirtæki eða aðrir verða fyrir, heilsufarslegt tjón fólks eða búfænaðar og tjón á náttúru landsins.“

Núverandi skilgreining á tjóni er mjög víð en mat á tjóni hefur hingað til oft verið huglægt og byggt á veikum grunni án mælinga og gagnaöflunar. Til að réttlæta veiðar á grunni tjóns er nauðsynlegt að hafin verði vinna við að skilgreina nánar tjón og leggja mat á það, ákveða hvaða aðilar eigi að meta tjónið og með hvaða hætti. Þetta er stefnumótandi vinna sem þörf er á að hafin verði sem fyrst. Þetta á þó fyrst og fremst við þegar átt er við tjón af völdum innlendra tegunda en ef um tjón vegna mögulega ágengrar tegundar er að ræða verður varúðarreglan að eiga við, sem í lögum um erfðabreyttar lífverur (nr. 18/1996) er skilgreind þannig: „Varúðarregla: felur í sér að þar sem hættu er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni skuli ekki beita skorti á vísindalegri fullvissu sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll. Það felur í sér að þegar fyrir hendi er vísindaleg óvissa um afleiðingar aðgerða fyrir umhverfið skuli náttúran njóta vafans (sbr. 15. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar frá 1992).“ Nánari umfjöllun um aðgerðir til að fyrirbyggja tjón má finna í 5. kafla um umsjón með málefnum villtra dýra, í 7. kafla um velferð villtra dýra og í kafla 8.3 um veiðar og aðrar aðgerðir til að verjast tjóni.

Áður en gengið verður frá nýju lagafrumvarpi um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, verður framangreindur undirbúningur að hafa átt sér stað til að unnt sé að skilgreina nánar tjón og matsaðila í nýju lögunum (sjá einnig 5. kafla).



3.4 Aðrar skilgreiningar

Ekki er talin þörf á að endurskoða eftirfarandi skilgreiningar villidýralaganna:

Stýring á stofnum villtra dýra: „Aðgerðir af opinberri hálfu er miða að því að hafa áhrif á útbreiðslu eða stærð tiltekins stofns villtra dýra.“

Netlög: „Hafsvæði 115 m út frá stórstraumsfjörumáli landareignar eða 115 m út frá bakka stöðuvatns sem landareign liggur að. Netlög fylgja einnig eyjum, hólum og skerjum í sjó og stöðuvötnum.“

Landareign: „Jörð eða annað landsvæði sem er háð beinum eignarrétti einstaklings eða lögaðila, þar með talið sveitarfélag eða ríki.“

Ágangssvæði: „Nánar skilgreint svæði þar sem ágangur hreindýra er svipaður á öllu svæðinu.“

3.5 Niðurstöður nefndar varðandi skilgreiningar

Í nýjum villidýralögum er nauðsynlegt að:

- Endurskoða skilgreiningar á vernd, friðun, veiðum, villtum dýrum, tjóni, búsvæði og grenjatíma.
- Bæta við skilgreiningum á líffræðilegri fjölbreytni, stofni, lykilbúsvæði, lykilstöðum, ábyrgðartegund, fuglabýggð, fuglabjargi, selalátri, villingum, framandi lífverum, ágengum lífverum, dýrum á ábyrgð manna, hreiðri, hreiðurstæði, fuglum í sárum, varptíma, fartíma, refagreni, dýravernd, dýravelferð, lífveiðum, eggjatöku, sjálfbærum veiðum, eignarlandi, þjóðlendu, afrétti, hlunnindum, hefðbundnum hlunnindum og varúðarreglu.

Mælst er til þess að skilgreiningar í nýjum lögum vísi eftir aðstæðum til opinberra válista og tegundalista NOBANIS ásamt lista yfir fuglabjörg, selalátur og ábyrgðartegundir. Slíkir listar verður að uppfæra reglulega og ættu þeir eftir aðstæðum heima í reglugerðum.



4. MARKMIÐ OG GILDISSVIÐ VILLIDÝRALAGA

Íslensk lög er taka til villtra fugla og spendýra hafa tekið miklum breytingum í aldanna rás. Eins og rakið er í 1. kafla hafa þau lengst af nær eingöngu endurspeglað hagsmuni manna, þótt það hafi breyst nokkuð á síðustu öld. Í seinni tíð hafa viðhorf um eigið gildi og réttindi náttúrunnar rutt sér til rúms [80]. Þetta endurspeglast meðal annars í meginreglum umhverfisréttar, sem flestar voru settar fram í Ríó-yfirlýsingunni 1992 og hafa verið útfærðar í löggjöf víða um heim. Í 12. kafla hvítbókar um náttúruvernd kemur fram að áhrif meginreglna umhverfisréttar í íslenskum rétti séu enn takmörkuð [75]. Þó má geta þess að mengunarbótareglan var lögfest á Íslandi í júní 2012. Í alþjóðasamningum sem taka til umhverfismála og Ísland er aðili að má glögg sjá mikilvægi meginreglna umhverfisréttar. Þegar kemur að vernd og veiðum á villtum fuglum og spendýrum eru það helst meginreglurnar um sjálfbæra þróun, samþættingu og fyrirbyggjandi aðgerðir ásamt varúðarreglunni sem íslensk löggjöf þarf að endurspegla.

Meginreglan um sjálfbæra þróun tekur til þess að leitast er eftir að mæta þörfum og væntingum núlifandi kynslóða án þess að stefna í hættu möguleikum komandi kynslóða til að uppfylla sínar þarfir. Með sjálfbærri þróun er því átt við að þörfum allra sé fullnægt en að neysla sé innan þeirra marka sem vistkerfi jarðar leyfa. Sjálfbær þróun felur þannig í sér að athafnir mannsins og lífsviðhorf, þar með talið nýting auðlinda, neysla, framleiðsla og þjónusta, séu lagaðar að skilyrðum umhverfisins. Af þessu leiðir að ekki má ganga svo á stofna villtra dýra og búsvæði þeirra að sú nýting skaði möguleika þeirra til að endurnýja sig og aðlagast breytingum sem verða á umhverfi. Í þessu samhengi er vert að benda á að samningurinn um líffræðilega fjölbreytni gerir kröfu um sjálfbæra

nýtingu, sem er þrengra hugtak en sjálfbær þróun. Um sjálfbæra nýtingu er fjallað allítarlega í kafla 6.2.

Meginreglan um samþættingu felur í sér að samþætta skal sjónarmið umhverfisverndar við önnur sjónarmið þegar undirbúnar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið. Þannig skal samþætta efnahags- og þjóðfélagsleg sjónarmið við umhverfissjónarmið. Lykilatriði er hér að umhverfisvernd er ekki hægt að skoða sem einangraðan þátt, heldur verða allir þættir sem tengjast þeim athöfnum manna sem sett eru lög um og áhrif geta haft á umhverfið að taka mið af umhverfisvernd.

Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir segir að þegar teknar eru ákvarðanir sem geta haft neikvæð áhrif á náttúruna skal eins og mögulegt er draga úr, minnka eða koma í veg fyrir þau og að náttúran skerðist að magni eða gæðum. Markmiðið með reglunni er að beita fyrirbyggjandi aðgerðum til að koma í veg fyrir að umhverfi verði fyrir varanlegri skerðingu sem ómögulegt eða óraunhæft er að bæta úr síðar. Í þessu geta falist verndaraðgerðir sem gætu jafnvel haft í för með sér einhverjar takmarkanir á eignarrétti eða athafnafrelsi einstaklinga og lögaðila.

Varúðarreglan er títtnefnd meginregla umhverfisréttar. Ein þekktasta útgáfa hennar er í 15. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar en þar segir: *„Í því skyni að vernda umhverfið skulu ríki í ríkum mæli beita varúðarreglunni eftir því sem þau hafa getu til. Skorti á vísindalegri fullvissu, þar sem hættu er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni, skal ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll.“* Nauðsynlegt er að útfæra varúðarregluna í allri íslenskri umhverfislöggjöf og tengja hana sjálfbærri þróun svo hægt sé að gera hugmyndina um sjálfbæra þróun lagalega framkvæmanlega. Varúðarregluna ber að mati nefndarinnar að hafa í heiðri við stjórn á veiðum villtra dýra og verndun búsvæða þeirra á þann hátt að heldur skal veiða minna en meira ef ekki eru fyrir hendi upplýsingar um veiðipól tiltekens stofns og leitast skal við að raska sem minnst ef ekki er til staðar þekking á áhrifum búsvæðaeyðingar fyrir tiltekinn stofn. Ef t.d. er veitt úr hnignandi stofni ætti sönnunarbyrði fyrir því að stofninn þoli veiðar að vera hjá þeim sem vilja veiða en ekki þeim sem vilja vernda en öfugur háttur hefur gjarnan verið hafður á.

Allar framangreindar meginreglur eru með einum eða öðrum hætti hluti af alþjóðlegum samningum á sviði umhverfisréttar sem Ísland er aðili að [81]. Einnig skal bent á að ítarleg umfjöllun um meginreglur umhverfisréttar og innleiðingu þeirra í íslenskt regluverk er að finna á bls. 181-186 í hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands [75].

Mikilvægt er að markmið laga sem fjalla um villt dýr séu skýr og endurspegli framangreindar meginreglur umhverfisréttar og alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.

Í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, sem taka gildi 1. apríl 2014, er sérstakur kafli um meginreglur (II. kafli). Nefndin telur slíkan kafla í lögum til mikilla bóta og leggur til að sams konar kafli verði einnig settur inn í ný villidýralög. Eðli málsins samkvæmt væri þó að einhverju leyti um aðrar meginreglur að ræða. Í nýjum villidýralögum ætti kafli um meginreglur að ná til þeirra meginreglna umhverfisréttar sem hér hefur verið fjallað um ásamt þeim meginreglum sem nefndin setur fram í tengslum við vernd og veiðar (sjá 2. box í inngangi 8. kafla, 3. box í kafla 8.2.3.1 og 3. box í inngangi kafla 8.3).

Í villidýralögum eru markmið ásamt gildissviði skilgreind þannig (2. gr.):

„Markmið laga þessara er að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra, svo og aðgerðir til þess að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda. Ákvæði laga þessara taka hvorki til hvala né sela en um þær tegundir gilda sérstök lög. Lögin ná til efnahagslögsögu Íslands.“

Nefndinni barst fjöldi ábendinga þess efnis að ástæða sé til að endurskoða markmið og gildisvið villidýralaganna. Almennt virðast lögin í núverandi mynd ekki ná því markmiði að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna á fullnægjandi hátt. Þau uppfylla því ekki að fullu þær meginreglur umhverfisréttar sem taldar voru upp hér að framan. Til dæmis eru nánast engin ákvæði um búsvæðavernd villtra dýra, erfitt getur verið að bregðast fljótt við hröðum breytingum á stofnstærð einstakra tegunda, lögin taka í of miklum mæli mið af hlunnindanýtingu, lítil sem engin áhersla er á velferð villtra dýra og lögin ná ekki til sjávarspendýra (að hvítaljörnum undanskildum, sem stundum eru taldir til sjávarspendýra, og með óbeinum hætti til rostunga). Um alla þessa þætti verður fjallað í sérstökum köflum í þessari skýrslu.

Til að skerpa á markmiðum laganna þarf að gera eftirfarandi breytingar:

Lögin skulu taka til allra villtra fugla og spendýra innan efnahagslögsögu Íslands, þar með talið sela, hvala og villinga (sjá skilgreiningar í 3. kafla, auk umfjöllunar um sjávarspendýr og rökstuðning fyrir því að hafa þau í nýjum villidýralögum í 9. kafla). Að þessu var stefnt þegar unnið var að frumvarpi til villidýralaga fyrir ríflega 20 árum. Þá var talið eðlilegt að í slíkri löggjöf yrði fjallað um öll villt dýr í einum lögum og stefna að því að fella úr gildi ýmis sérlög sem þá giltu [82].

Markmið laganna eiga að fela í sér að:

- a) Stuðla að því að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum.
- b) Tryggja vernd villtra dýrastofna, að öll villt dýr séu í grunninn friðuð og að litið sé á öll dýr sem skyni gæddar verur sem koma skuli fram við af virðingu og með velferð þeirra að leiðarljósi.
- c) Tryggja að ekki sé gengið á búsvæði villtra dýra í þeim mæli að það ógni viðgangi og náttúrulegri fjölbreytni þeirra.
- d) Tryggja að villt dýr njóti verndunar fyrir hvers konar umsvifum mannsins eða annarra lífvera á hans vegum sem ógnað gætu viðgangi og náttúrulegri fjölbreytni þeirra.
- e) Tryggja að i) aflétting friðunar og leyfi til veiða byggji á haldbærum upplýsingum um stofnstærð og veiðipól viðkomandi stofns (sjá kafla 6.2) eða um tjón sem hann veldur. Skort á upplýsingum skal túlka villtum dýrum eða náttúru í hag (varúðarreglan), ii) að veiðiaðferðir taki mið af velferð og líffræði viðkomandi tegundar m.t.t. ótta, sársauka og dauðastríðs með það fyrir augum að lágmarka þessa þætti eins og kostur er, iii) að velferð og viðhald veiðistofna séu höfð í fyrirrúmi umfram hefðir og sérhagsmuni, enda tryggi það sjálfbæra nýtingu og aðgang komandi kynslóða að þeim.

Núgildandi villidýralög eru rammalög þar sem gert er ráð fyrir að framkvæmd byggji að verulegu leyti á setningu reglugerða. Þessar reglugerðir lágu flestar fyrir í drögum er lögin voru samþykkt vorið 1994 og voru þær fljótlega settar í kjölfarið. Nokkrar reglugerðir hafa þó aldrei verið settar (sjá 12. kafla). Til þess að ný villidýralög nái markmiðum sínum er lagt til að dregið verði úr vægi reglugerða og sem flestar efnisreglur verði settar inn í lögin. Nánari útfærslur og atriði sem gæti þurft að breyta með skömmum fyrirvara, s.s. veiðitíma, verði þó bundin í reglugerðum.

4.1 Niðurstöður nefndar varðandi markmið og gildissvið villidýralaga

- Ný villidýralög þurfa í auknum mæli að endurspegla helstu meginreglur umhverfisréttar, sérstaklega meginregluna um sjálfbæra þróun, meginregluna um samþættingu, meginregluna um fyrirbyggjandi aðgerðir og varúðarregluna.
- Ný villidýralög skulu ná til allra villtra dýra landsins, þar með talið sela, hvala og villinga (sjá einnig 9. kafla um sjávarspendýr).
- Markmið laganna skulu miðast við að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum og að árangursrík veiðistjórnun sé tryggð: Að vernd og velferð villtra dýra sé trygg hvort sem lítið sé til einstaklinga, stofna eða búsvæða þeirra. Að aflétting friðunar og leyfi til veiða byggi á haldbærum upplýsingum um veiðipól viðkomandi stofns eða tjóni sem hann veldur. Að velferð og viðhald veiðistofna séu höfð í fyrirrúmi, umfram hefðir og sérhagsmuni, enda tryggi það sjálfbæra nýtingu og aðgang komandi kynslóða að þeim.
- Við endurskoðun villidýralaga þarf annað hvort að draga úr vægi reglugerða við framkvæmd laganna eða skrifa ítarlegri leiðbeiningar í lögum um efni þeirra.



5. UMSJÓN MEÐ MÁLEFNUM VILLTRA DÝRA

Málefni villtra dýra falla í þrjá meginflokka og verður að tryggja að þeir séu allir í skýrum farvegi:

- 1) Vernd villtra dýra fyrir ýmiss konar neikvæðum áhrifum þarf að vera fyrir hendi.
- 2) Nýtjar verða að vera sjálfbærar.
- 3) Aðgerðir sem lagt er í til að fyrirbyggja tjón af völdum villtra dýra þurfa að vera í samræmi við tjónið sem þau valda og skila tilætluðum árangri.

Af þessu leiðir að marka verður opinbera og ítarlega stefnu varðandi framangreinda þætti, að ljóst sé hvaða upplýsingar eigi að vera fyrir hendi og hver beri ábyrgð á öflun þeirra, framkvæmd aðgerða, eftirfylgni o.s.frv.

Leiðbeinandi meginreglur varðandi umsjón og stjórn málefna sem tengjast verndun og sjálfbærri nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni má finna í Addis Ababa meginreglunum [83] og meginreglum vistkerfisnálgunar á stjórnun auðlinda (Malawi meginreglur) [84], en hvort tveggja er hefur verið þróað og samþykkt á vettvangi samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Þar kemur meðal annars fram að mikilvægt sé að forðast miðstýringu í stjórnun og að stýring fari fram á lágsta mögulega hentuga stjórnunarstigi (2. regla vistkerfisnálgunarhluta Malawi meginreglna og "*practical principle*" nr. 9 í Addis Ababa meginreglunum). Nauðsynlegt er að tryggja greiða og hraða leið upplýsinga varðandi verndun, veiðar og velferð villtra dýra til og frá öllum þeim sem málefnið snertir, þ.e. stjórnendum auðlinda, vísindamönnum, veiðimönnum og öðrum aðilum sem kunna að

búa yfir þekkingu eða eru líklegir til að hafa bein áhrif á afdrif villtra stofna [85]. Í fuglatilskipuninni er einnig að finna ýmis meginviðmið sem yfirvöld Evrópusambandsríkja eiga að líta til varðandi umsjón málefna villtra fugla. T.d. má nefna að í V. viðauka tilskipunarinnar er listi yfir þær upplýsingar sem aðildarríkjum ber að afla eða útbúa, s.s. válista, skrár yfir mikilvæg búsvæði, stofnstærð ákveðinna tegunda, vistfræðilegar aðferðir [svo orðað í samningnum] til að takmarka tjón o.s.frv. [55].

Fjallað er um umsjón málefna villtra dýra í 3. kafla villidýralaganna. Samkvæmt lögnum hefur umhverfis- og auðlindaráðherra yfirumsjón með aðgerðum er varða vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum en Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands skulu vera ráðherra til ráðgjafar og gera tillögur varðandi vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum eftir því sem tilefni er til.

Að mati nefndarinnar þarfnast umsjón málefna villtra dýra rækilegrar endurskoðunar. Annars vegar þarf að opna fyrir aðkomu fleiri aðila að ráðgjöf til ráðherra og tillögugerð varðandi vernd og veiðar. Hins vegar þarf að tilgreina með mun nákvæmari hætti en nú er gert hvaða stofnanir bera ábyrgð á lykilumsjónarþáttum varðandi vernd, veiðar og að fyrirbyggja tjón af völdum villtra dýra. Um þetta tvennt verður fjallað hér á eftir. Athygli er vakin á því að hér er ekki fjallað um umsjón sjávarspendýra, en þeim eru gerð ítarleg skil í kafla 9.

5.1 Aðkoma hlutaðeigandi aðila að málefnum sem varða villta fugla og spendýr

Nefndin telur eðlilegt að ráðherra sem fer með stjórn umhverfismála hafi yfirumsjón með öllum þeim mismunandi málefnum er tengjast villtum fuglum og spendýrum landsins (þar með talið sjávarspendýrum, sjá 9. kafla). Til að ráðherra geti sinnt þessu hlutverki er nauðsynlegt að tillögur og ráðgjöf til hans varðandi málefni villtra dýra byggi ávallt á bestu fyrirliggjandi upplýsingum og að greið leið upplýsinga sé milli ráðherra og þeirra aðila sem búa yfir viðeigandi sérfræðiþekkingu. Einnig þarf að stuðla að greiðara upplýsingaflæði og samvinnu aðila sem stunda rannsóknir og vöktun annars vegar og sinna vernd, veiðistjórnun og eftirliti hins vegar.

Umhverfi náttúruvannsóknna hér á landi hefur breyst talsvert síðustu ár, m.a. með tilkomu náttúrustofa, fræðasetra og annarra rannsóknareininga, einkum utan höfuðborgarsvæðisins, en flestar þessara stofnana voru ekki fyrir hendi er villidýralögin voru gerð. Er svo komið að á ýmsum stofnunum má finna sérfræðiþekkingu sem skortir innan Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar. Með tilvísun í Addis Ababa og Malawi meginreglurnar varðandi það að forðast miðstýringu í stjórnun á málefnum villtra dýra og að stýring fari fram á lægsta mögulega hentuga stjórnunarstigi, telur nefndin mikilvægt að nýta betur þá þekkingu og sérhæfni sem finna má á öðrum stofnunum en Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun. Nefndinni bárust auk þess ábendingar þess efnis að æskilegt væri að opna fyrir aðkomu fleiri aðila að ráðgjöf til ráðherra og tillögugerð varðandi vernd og veiðar. Fram til þessa hafa Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun leitað samstarfs eða ráðgjafar hjá sérfræðingum utan stofnananna þegar sérfræðiþekkingu skortir innanhúss og hefur slíkt samstarf yfirleitt gengið vel. Verulegur skortur er þó á formfestingu samráðs við aðrar rannsóknastofnanir eða hagsmunaaðila, ásamt stefnumótun um í hvaða tilvikum og þá hvernig standa skuli að slíku samráði. Nefndin telur að úr þessu þurfi að bæta þannig að aðgangur að þekkingu sem finna má utan Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar verði formfestur. Slíkt yrði villtum dýrum í hag og tryggði enn frekar að allar fyrirliggjandi upplýsingar væru metnar áður en stefnumótandi ákvarðanir væru teknar um vernd eða veiðar.

Formfestingin gæti verið með ýmsu móti og kæmu nokkrar mismunandi nálganir til greina, t.d. lögbundið umsagnarferli eða lögbundið fagráð, en öll ráðgjöf um verndun og veiðar þarf að byggja á staðgóðri þekkingu sem þarf að uppfæra reglulega og vera aðgengileg.

- 1) Umsagnarferli. Komið yrði á lögbundnu umsagnarferli fyrir tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar um stefnumótandi mál sem tengjast rannsóknum, veiðum (veiðitegundum, -magni, -aðferðum og -tíma) og friðun áður en þeim er skilað til ráðherra. Þess skal getið að í núgildandi villidýralögum er kveðið á um samráð um stefnumótandi mál um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og skal haft samráð 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. Auk þessara aðila þarf í nýjum lögum að kveða á um samráð við aðra rannsóknaraðila eftir því sem við á, auk þess sem óljóst er a) hvað séu stefnumótandi mál og b) hvað sé samráð. Nauðsynlegt er að skerpa á þessu til að formfesta aðkomu annarra að ráðgjöf ef umsagnarferli verður fyrir valinu.
- 2) Fagráð. Komið yrði á lögbundnu fagráði t.d. í annarri af eftirfarandi útfærslum:
 - Fagráð sem væri Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun til ráðgjafar og stuðnings. Slíkt fagráð, skipað viðeigandi sérfræðingum, tæki þátt í stefnumótun Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar varðandi vernd, veiðar og velferð villtra dýra og rannsóknir á þeim. Hlutverk ráðsins væri m.a. að tryggja að ákvarðanir væru byggðar á bestu fánlegu upplýsingum á hverjum tíma.
 - Fagráð sem heyrði undir umhverfis- og auðlindaráðherra og væri honum til ráðgjafar. Þar sætu aðilar með fagþekkingu á líffræði, stofnvistfræði, vernd og veiðum og eftir aðstæðum lykiltægundum, óháð vinnuveitanda, ásamt fulltrúa veiðimanna og e.t.v. annarra hlutaðeigandi. Auk þess að veita ráðgjöf samkvæmt beiðni gæti ráðið beint upplýsingum til ráðherra með því að koma ábendingum eða tillögum til hans að eigin frumkvæði eða veita umsagnir eftir atvikum. Ef farin yrði þessi leið þyrfti að gæta vel að nánari útfærslu ráðsins (s.s. stærð og samsetningu) til þess að það skilaði tilætluðum árangri og yrði ekki of þungt í vöfum.

Tekið skal fram að nefndin telur óæskilegt að ráðherra fái margar mismunandi tillögur um sama málefnið, sem hann eigi síðan að velja úr, heldur skal unnið að sameiginlegri ráðgjöf hlutaðeigandi aðila eftir því sem við á.

Óháð því hvaða leið yrði farin til að formfesta samráð við hlutaðeigandi aðila, leggur nefndin áherslu á mikilvægi þess að tekin verði saman árleg stöðuskýrsla um ástand, horfur og veiðiþol stofna villtra dýra. Skýrslan yrði unnin í umsjón Náttúrufræðistofnunar Íslands með aðkomu sérfræðinga af öðrum stofnunum eða fyrirtækjum eftir því sem við á. Ef fagráð starfaði skv. fyrri útfærslunni hér að framan, yrði hún tekin til umfjöllunar þar. Í skýrslunni yrði fjallað um allar þær tegundir villtra dýra er falla undir lögin, greint frá stofnstærð og stofnþróun, veiðum og öðrum atriðum er taka til verndunar, þar á meðal búsvæða. Greint væri frá veiðiþoli einstakra tegunda og settar fram tillögur um veiðiráðgjöf ef við á, þó ekki nákvæmlega útfærðar heldur í stóru samhengi. Einnig væru tilgreindar mögulegar aðgerðir sem æskilegt væri að ráðast í til að tryggja afkomu stofna. Mesta vinnan yrði í upphafi en árleg endurskoðun myndi ráðast af þeirri þekkingu sem við bætist. Á grundvelli stöðuskýrslu yrði unnin vöktunar- og rannsóknáætlun þar sem verkefnum yrði forgangsraðað á grundvelli aðkallandi vandamála/ábyrgðar Íslands á einstökum stofnum. Einstök rannsóknarverkefni yrðu síðan unnin af þeim sem til þess eru bærir, án tillits til þess á hvaða stofnun eða fyrirtæki þeir kynnu að starfa hjá á hverjum tíma, t.d. með samningum við annað hvort ráðuneytið, Náttúrufræðistofnun Íslands eða Umhverfisstofnun eftir því sem við á. Nefndin telur þó einnig mögulegt að

stofnanir sem starfa skv. lögum, s.s. náttúrustofur, geti tekið að sér ákveðin lögbundin rannsóknar- eða ráðgjafarverkefni (sbr. lögbundið hlutverk Náttúrustofu Austurlands varðandi hreindýr) en slíkt mundi ávallt byggja á samkomulagi milli ráðuneytis og viðkomandi stofnunar.

Ákvarðanir um stjórnunaraðgerðir ætti að taka á grundvelli þeirra upplýsinga sem fram koma í niðurstöðum rannsóknar- og vöktunarverkefna. Lykilatriði er að metið sé og dregið fram hvaða þættir hafa áhrif á stofnstærð og viðkomu einstakra stofna og vega þarf mismunandi valkosti í aðgerðum, kosti þeirra og galla.

Sama hvaða leið yrði farin til að formfesta aðkomu annarra aðila að ráðgjöf og tillögugerð til ráðherra er ljóst að breyta þarf 3. gr. villidýralaga á þann hátt að “Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands eða eftir atvikum aðrar stofnanir eða aðilar skulu vera umhverfis- og auðlindaráðherra til ráðgjafar og gera tillögur...”.

5.2 Hlutverk stofnana

Þótt opnað yrði fyrir aðkomu aðila utan Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar að ráðgjöf og tillögugerð telur nefndin að þessar tvær stofnanir eigi áfram að vera lykilaðilar og gegna grundvallarhlutverkum við framkvæmd villidýralaga.

Samkvæmt núgildandi villidýralögum er Náttúrufræðistofnun Íslands ætlað að stunda rannsóknir á stofnum villtra fugla og spendýra, meta ástand þeirra og gera tillögur til umhverfis- og auðlindaráðherra um vernd og hvort viðkomandi stofn þoli veiðar. Umhverfisstofnun er ætlað að hafa umsjón með þeim aðgerðum af opinberri hálfu sem ætlað er að hafa áhrif á stofnstærð og útbreiðslu villtra dýra eða koma í veg fyrir tjón af þeirra völdum og gera tillögur til umhverfis- og auðlindaráðherra um stjórn og framkvæmd veiða á stofnum villtra fugla og spendýra að höfðu samráði við Náttúrufræðistofnun Íslands. Í lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur (nr. 60/1992) er m.a. kveðið á um rannsóknar- og fræðsluhlutverk þessara stofnana. Varðandi beinar tilvísanir til náttúruverndar kemur fram að Náttúrufræðistofnun Íslands á að leiðbeina um hóflega nýtingu náttúrulegra auðlinda og aðstoða með rannsóknum við mat á verndargildi vistkerfa og náttúruminja og áhrifum mannvirkjagerðar og annarrar landnotkunar á náttúruna og náttúrustofur eiga að stuðla að æskilegri landnýtingu og náttúruvernd. Einnig er minnst á hlutverk þessara stofnana í náttúruverndarlögum (nr. 44/1999). Hlutverkum Umhverfisstofnunar er m.a. lýst í lögum um Umhverfisstofnun (nr. 90/2002) og í náttúruverndarlögum. Þau atriði sem helst snerta villta fugla og spendýr snúa að eftirliti með því að náttúru landsins sé ekki spillt, veiðistjórnun, mengunarvörnum, mati á verndargildi náttúru Íslands og náttúruminjum, aðkomu að vernduðum og friðlýstum svæðum ásamt gerð verndaráætlana og náttúruminjaskrár, auk eftirlits- og fræðsluhlutverks og annarra starfa að náttúruvernd.

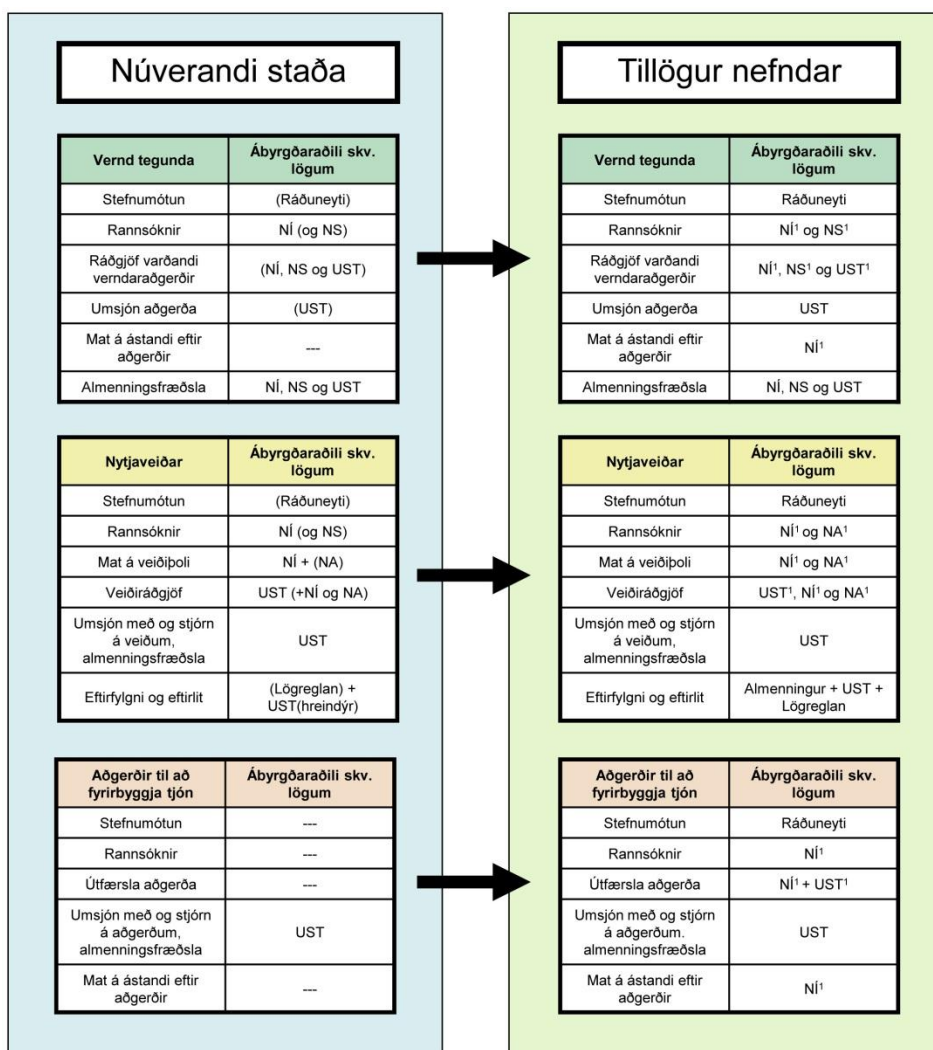
Þrátt fyrir upptalningu á fjölbreyttum hlutverkum Náttúrufræðistofnunar Íslands, náttúrustofa og Umhverfisstofnunar í lögum telur nefndin að mikilvægir þættir varðandi málefni villtra fugla og spendýra hafi orðið út undan og séu ekki nægilega vel útfærðir. Hér er því sett fram tillaga að hlutverki stofnana hvað varðar umsjón málefna villtra dýra. Málefnum er skipt í þrjá yfirflokka; þætti er tengjast vernd dýra almennt, þætti er tengjast nytjaveiðum á þeim og þætti er tengjast aðgerðum til að fyrirbyggja tjón af þeirra völdum.

Þessir yfirflokkar eiga það þó sameiginlegt að til þess að hægt sé að sinna þeim þáttum sem falla undir þá, verða að vera fyrir hendi skýr stofnstjórnunarmarkmið. Því er nauðsynlegt að mörkuð verði opinber stefna fyrir hverja fugla- og spendýrategund landsins og þær flokkaðar eftir stofnstjórnunarmarkmiðum, sem geta verið eitt af eftirtöldu:

- Að endurheimta fyrri stofnstærð og/eða útbreiðslu
- Að viðhalda núverandi stofnstærð og/eða útbreiðslu
- Að minnka núverandi stofnstærð og/eða útbreiðslu
- Útrýma stofni (staðbundið eða á landsvísu)

Í öllum tilfellum þarf einnig að skilgreina almenn viðmið um stofnstærð og útbreiðslu, sem skuli viðhalda eða stefna að fyrir hvern stofn. Auk þess þarf að bæta greiningu á mögulegum stjórnunaraðgerðum/aðferðum til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.

Á 1. mynd má sjá yfirlit um þá lykilþætti varðandi umsjón málefna villtra dýra sem nauðsynlegt er að ábyrgðaraðili sé skilgreindur fyrir skv. lögum, hver ábyrgðaraðili sé fyrir hvern þátt nú og tillögur nefndarinnar um framtíðar fyrirkomulag. Gildissvið hvers þátts eru skýrð nánar hér á eftir í undirköflum til samræmis við yfirflokkana þrjá.



1. mynd. Yfirlit um ábyrgðaraðila varðandi lykilþætti sem tengjast umsjón villtra fugla og landspendýra (sjá sambærilegar yfirlitstöflur varðandi seli og hvali í 9. kafla). Nánari útskýringar á flokkunum þremur og hverjum undirlíð þeirra má finna í texta. Svigi () utan um nafn aðila merkir að skyldan sé óljós, að skiptar skoðanir séu um hana eða hún sé ekki virk sem skyldi. Bandstrik --- merkir að enginn virðist hafa lagalega skyldu á því sviði. Þar sem tilgreindir eru fleiri en einn ábyrgðaraðili fyrir viðkomandi málaflokk þarf að útfæra nákvæmlega með hvaða hætti þessir aðilar deili með sér ábyrgðinni, og hvernig þeir skuli vinna að því að skila sameiginlegum tillögum til ráðherra þegar svo ber undir. (NÍ: Náttúrufræðistofnun Íslands; NS: Náttúrustofur; UST: Umhverfisstofnun; NA: Náttúrustofa Austurlands (á bara við um hreindýr)).

¹ Auk tilgreindra/-r stofnunar/-ana komi fagræð og/eða aðrar stofnanir að málum eftir því sem við á, sem staðfest yrði t.d. með samningum.

5.2.1 Umsjón verndar villtra fugla og spendýra

Villtum fuglum og spendýrum getur stafað ógn af athöfnum manna hvort sem þau eru veidd eða ekki. Hér er farið yfir umsjón ýmissa verndarpátta villtra fugla og spendýra sem ekki tengjast veiðum, enda er farið yfir umsjón slíkra þátta í næstu tveim köflum. Neikvæð áhrif önnur en þau sem fram geta komið vegna veiða geta m.a. átt rætur sínar að rekja til ýmiss konar umsvifa manna, svo sem eyðingar eða röskunar mikilvægra búsvæða dýra, ágengra tegunda, mengunar, ýmissa atvinnuvega og truflunar af fjölbreyttum toga. Um alla þessa þætti er fjallað í 6. kafla um vernd villtra fugla og spendýra. Aukin vernd búsvæða er lykilatriði varðandi nánast alla þá þætti sem ógnað geta villtum dýrum. Nauðsynlegt er að hlutverk stofnana og yfirvalda séu alveg skýr varðandi alla þætti er tengjast skilvirkri umsjón verndar villtra dýra. Þættirnir eru eftirfarandi (sjá einnig 1. og 2. mynd):

Stefnumótun: Opinber afstaða þarf að vera fyrir hendi um það hvaða tegundir falla undir þau stofnstjórnunarmarkmið að ýmist endurheimta eða viðhalda stofnstærðum og/eða útbreiðslu. Fyrir þessar tegundir þarf að útbúa verndaráætlun sem tekur til þess nákvæmlega hver markmiðin eru og hvernig skuli ná þeim. Þetta hefur ekki verið gert hér á landi. Segja má að válistar séu hluti af slíkri stefnumótun, en válistar gera samt lítið gagn einir og sér ef ekki liggur fyrir opinber afstaða til þess hvort og hvernig bregðast skuli við bágrri stöðu tiltekinna tegunda.

Rannsóknir: Rannsóknir sem gefa upplýsingar um útbreiðslu, stofnþróun og líffræði þeirra tegunda sem vernda skal. Slíkar rannsóknir eru forsenda þess að marka stefnu varðandi verndaraðgerðir og að geta fylgt henni eftir (sjá einnig 10. kafla um rannsóknir á villtum dýrum).

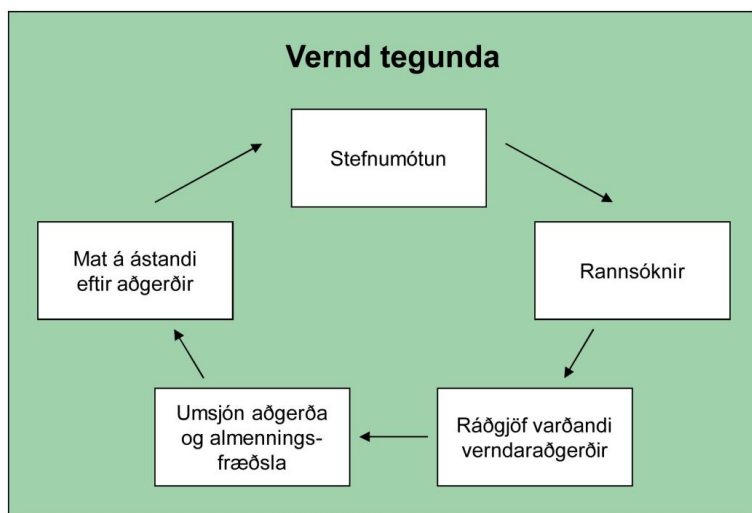
Ráðgjöf varðandi verndaraðgerðir: Ráðgjöf sem tekur mið af fyrirbyggjandi upplýsingum um ástand viðkomandi stofns eða tegundar og felur í sér hvort grípa þurfi til sérstakra ráðstafana eða aðgerða til að stuðla að verndun hennar. Verndaraðgerðir geta t.d. falið í sér friðun svæða, takmarkanir á umgengni manna í grennd við lykibúsvæði eða takmarkanir á framkvæmdum eða atvinnustarfsemi. Ráðgjöf getur t.d. tekið til eðlis, legu og stærðar verndarsvæða.

Umsjón aðgerða: Umsjón verndaraðgerða, s.s. samskipta við landeigendur eða fyrirtæki, skráningar verndarsvæða og viðhald þeirra o.s.frv. Í umsjóninni felst einnig eftirlit og eftirfylgni með að farið sé eftir löggjöf eða öðrum tilmælum varðandi vernd dýra.

Mat á ástandi eftir aðgerðir: Nær til úttekta eða mats á því hvort verndaraðgerðir hafi skilað tiláætluðum árangri m.t.t. viðhalds eða endurheimtar á stofnstærð, þéttleika eða útbreiðslu eftir því sem við á.

Almenningsfræðsla: Upplýsingaflæði til almennings, bæði almennt og til hlutaðeiganda. Fræðslan getur t.d. verið *i*) almenns eðlis um náttúruna, *ii*) um stöðu tegunda sem ætlað er að vernda og af hverju og *iii*) um verndaraðgerðir sem farið er í og hverju þær skila (sjá einnig 11. kafla um almenningsfræðslu og umhverfisvitund).

Eins og gefur að skilja eru framangreindir þættir nátengdir og byggja yfirleitt hver á öðrum (2. mynd).



2. mynd. Samspil þeirra þátta sem þurfa að vera fyrir hendi til að tryggja skilvirka stjórnun og umsjón varðandi vernd villtra dýra. Þættirnir mynda í raun eina samhangandi heild, þar sem i) ákvarðanatáka um forgangsörðun rannsókna fer að einhverju leyti eftir stefnu hins opinbera, ii) ráðgjöf um og framkvæmd verndaraðgerða fer eftir niðurstöðum rannsókna og iii) endurskoðað stefnumótun fer eftir árangri aðgerða.

5.2.2 Umsjón nytjaveiða á villtum fuglum og spendýrum

Forsenda þess friðun sé aflétt og nytjaveiðar leyfðar á tiltekinni tegund verður ávallt að vera að slík nýting sé sjálfbær (sjá skilgreiningu í 3. kafla). Ítarlega umfjöllun um sjálfbærar veiðar er að finna í kafla 6.2 um vernd gegn ofveiði. Þar er m.a. umfjöllun um mikilvægi skýrra veiðistjórnunarmarkmiða og skilvirks veiðistjórnunarkerfis. Nauðsynlegt er að hlutverk stofnana og yfirvalda séu alveg ljós þegar kemur að öllum þeim þáttum er tengjast skilvirkri umsjón nytjaveiða villtra dýra. Hér fyrir neðan er farið yfir hvaða þættir þetta eru. Nauðsynlegt er að innifalið í hugtakinu „veiðistjórnun“ séu einmitt allir þessir þættir, þ.e. stefnumótun, rannsóknir, mat á veiðipoli, veiðiráðgjöf, umsjón með og stjórn á veiðum, almenningsfræðsla og eftirlit (sjá einnig 1. og 3. mynd). Forsenda fyrir góðri og skilvirkri veiðistjórnun er því að staðið sé vel af hverjum og einum þætti.

Stefnumótun: Opinber afstaða þarf að vera til um það hvaða tegundir teljist til nytjategunda, ásamt áætlun um veiði hvernar tegundar og markmið veiðistjórnunar, þ.e. hvort þau feli í sér að stofn og útbreiðsla standi í stað eða hvort auka eigi stofnstærð og útbreiðslu samhliða veiðunum. Þótt skýrt sé í íslenskum lögum hvaða tegundir megi hér veiða vantar mikið upp á að veiðistjórnunarmarkmið hafi verið skilgreind fyrir þessar tegundir (sjá einnig kafla 6.2).

Rannsóknir: Rannsóknir sem varpa ljósi á ástand nytjastofna og stofnvistfræði þeirra, þ.e.a.s. rannsóknir á öllum þeim þáttum sem þarf að hafa vitneskju um til að viðhafa ábyrga veiðistjórnun. Má þar t.d. nefna gögn um útbreiðslu, stofnstærð, nýliðun, aldursdreifingu, líkamsástand og náttúruleg vanhöld (sjá einnig 10. kafla).

Mat á veiðipoli: Mat á því hvort stofn eða tegund þoli veiðar og ef svo er, hversu miklar þeir mega vera.

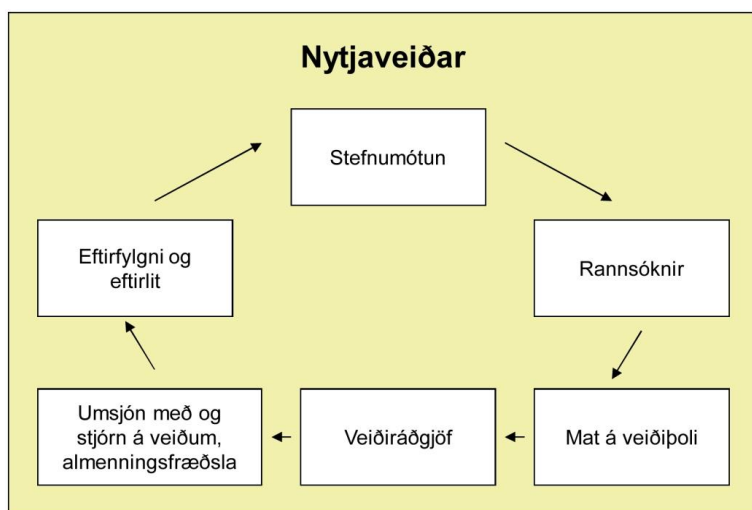
Veiðiráðgjöf: Nánari útfærsla á veiðifyrirkomulagi eftir að metið hefur verið að stofn þoli veiðar, þ.e. með hvaða hætti stunda megi veiðarnar. Veiðiráðgjöf getur t.d. tekið til ákvörðunar um veiðitíma, fjölda veiðidaga, veiðiaðferðir, veiðistaði, hvort selja megi bráðina o.s.frv. Mat á veiðipoli og veiðiráðgjöf eru nátengdir þættir og telur nefndin að þeir aðilar sem meta veiðipól eigi einnig að hafa skýra aðkomu að veiðiráðgjöf, sem útfæra þarf nánar við endurskoðun laganna.

Umsjón með og stjórn á veiðum: Umsjón aðgerða, s.s. menntun veiðimanna, leyfisveitingar til veiða, skráningar á afla o.s.frv.

Almenningsfræðsla: Upplýsingagjöf til almennings, bæði veiðimanna og þeirra sem ekki stunda veiði. Fræðslan getur t.d. verið *i)* almenns eðlis um náttúruna, *ii)* um stöðu veiðitegunda og forsendur þeirra veiðistjórnunarmarkmiða sem sett hafa verið, *iii)* um mögulegar takmarkanir á veiðum þegar svo ber undir, hvers vegna þeim sé beitt og hverju þær skila og *iv)* um leyfilegar eða bannaðar veiðiaðferðir og ástæðurnar að baki þeirri flokkun (sjá einnig 11. kafla um almenningsfræðslu og umhverfisvitund).

Eftirfylgni og eftirlit: Eftirlit og eftirfylgni með því að veiðimenn fylgi veiðiráðgjöf, leyfilegum veiðiaðferðum o.s.frv.

Eins og gefur að skilja eru framangreindir þættir nátengdir og byggja yfirleitt hver á öðrum (3. mynd).



3. mynd. Samspil þeirra þátta sem þurfa að vera fyrir hendi til að tryggja skilvirka veiðistjórnun. Þættirnir mynda í raun eina samhangandi heild, þar sem *i)* ákvarðanatata um forgangsröðun rannsókna fer að einhverju leyti eftir stefnu hins opinbera, *ii)* mat á veiðipól ásamt veiðiráðgjöf fer eftir niðurstöðum rannsókna og *iii)* endurskoðuð stefnumótun fer eftir hvernig til tekst með beitingu veiðiráðgjafar.

5.2.3 Umsjón aðgerða til að fyrirbyggja tjón af völdum villtra fugla og spendýra

Samkvæmt núgildandi villidýralögum hefur Umhverfisstofnun umsjón með og stjórn á þeim aðgerðum af opinberri hálfu sem ætlað er að koma í veg fyrir tjón af völdum villtra dýra, ásamt því að leiðbeina þeim sem stunda veiðar og aðrar aðferðir til þess að koma í veg fyrir tjón af þeirra völdum. Hingað til hafa leiðbeiningar að mestu verið óformlegar, s.s. í formi símtala, og hefur ákvæðið því ekki verið virkt sem skyldi.

Víða erlendis er starfsemi af þessum toga hins vegar mikilvægur þáttur í starfi þeirra stofnana og fyrirtækja sem hafa með höndum leiðbeiningar vegna aðgerða, þ.á m. veiða, til að koma í veg fyrir tjón. Jafnframt hafa árangursríkar rannsóknir verið stundaðar erlendis áratugum saman í því skyni að finna aðrar aðferðir en veiðar til að halda villtum dýrum frá t.d. uppskeru, búfénaði, vatnsbólum og flugvöllum [86]. Rannsóknarskylda varðandi tjón af völdum villtra dýra og aðgerða til að fyrirbyggja það er ekki fyrir hendi í núgildandi villidýralögum. Tilgreint rannsóknarhlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands varðandi stofna villtra fugla og spendýra nær í þessum lögum aðeins til verndar þeirra og veiðipóls. Villidýralögunum er þó ekki aðeins ætlað að ná utan um vernd veiðistofna, heldur einnig um stjórn og skipulag aðgerða til að koma í veg fyrir tjón; þar með talið rannsóknir á tjóninu sjálfu sem og nýjum aðferðum er beita mætti til að takmarka það. Því er nauðsynlegt að skilgreina með skýrum hætti hvar m.a. rannsókna-, eftirlits- og leiðbeiningarskylda vegna tjóns af völdum villtra dýra liggur og tryggja að ákvæðin verði virk. Koma verður upp kerfi til þess að stunda hagnýtar rannsóknir á villtum dýrum, þar á

meðal á tjóni af völdum villtra dýra og aðferðum til þess að verjast slíku tjóni, sem og fræðslu um aðferðir til að koma í veg fyrir tjón.

Nefndin leggur því til gagngera endurskoðun á verkþáttum og hlutverkum stofnana þegar kemur að þáttum er tengjast aðgerðum til að verjast tjóni. Þættirnir eru eftirfarandi (sjá einnig 1. og 4. mynd):

Stefnumótun: Opinber afstaða yfirvalda þarf að liggja fyrir um hvað teljist tjón af völdum villtra dýra og hvaða aðgerðir séu réttlætanlegar. Hér skal áréttað að þetta felur ekki í sér að skilgreina hvaða tegundir teljist tjónvaldar þegar um innlend dýr er að ræða, en nefndin mælir eindregið gegn því að það sé gert. Það að tiltekin tegund valdi tjóni við tilteknar aðstæður réttlætir ekki að stimpla hana sem óæskilega. Öðru máli gegnir þó um framandi tegundir sem skilgreindar hafa verið sem ágengar (sjá einnig kafla 6.4 um vernd gegn ágengum tegundum, 7. kafla um velferð villtra dýra og kafla 8.3 um veiðar og aðrar aðgerðir til að verjast tjóni).

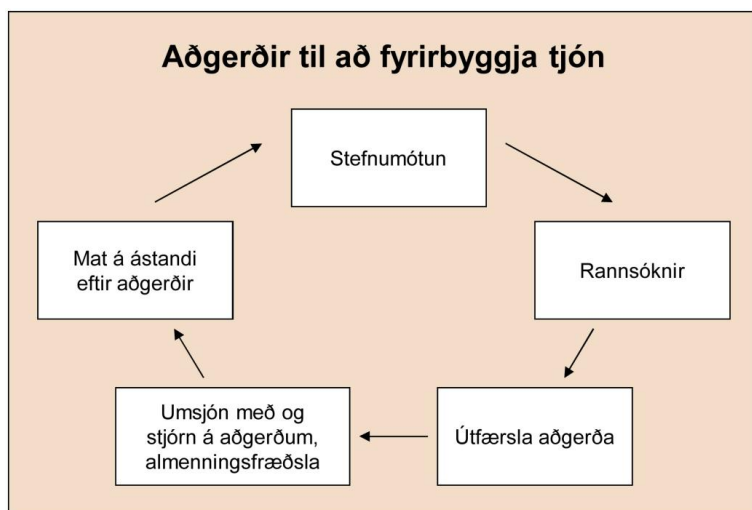
Rannsóknir: Rannsóknir sem leitast við að a) *meta* meint tjón, þ.e. umfang og áhrif og b) finna árangursríkustu *leiðir* til að draga úr tjóni. Slíkar leiðir geta í einhverjum tilfellum falið í sér veiðar og miða rannsóknir þá t.d. við að finna hentugar veiðiaðferðir eða veiðifyrirkomulag, en geta einnig falið í sér aðrar aðgerðir en veiðar, s.s. notkun á fælum, aðgerðir sem takmarka aðgang o.s.frv. (sjá einnig 10. kafla).

Útfærsla aðgerða: Nánari útfærsla á þeim aðgerðum sem rannsóknir sýna að séu líklegastar til árangurs (hvar, hvenær og hver). Útfærsla aðgerða getur t.d. falið í sér forgangsröðun svæða sem aðgerðir ná til, í hversu miklum mæli beita skal aðgerðum og skipun ábyrgðaraðila tiltekinna aðgerða.

Umsjón með og stjórn á aðgerðum: Til dæmis menntun og leyfisveitingar til þeirra aðila sem framkvæma eiga aðgerðir, skráning á afla (þegar um er að ræða veiði) o.s.frv. Í umsjóninni felst einnig eftirlit og eftirfylgni með að farið sé eftir löggjöf eða öðrum tilmælum varðandi aðgerðir til að fyrirbyggja tjón.

Almenningsfræðsla: Upplýsingaflæði til almennings, t.d. varðandi þær tegundir sem valda tjóni (lifnaðarhætti, stofnþróun o.s.frv.), við hvaða aðstæður tjónið verði, með hvaða aðferðum hægt sé að takmarka það eða fyrirbyggja o.s.frv.

Mat á árangri aðgerða: Rannsóknir eða úttektir á því hvort aðgerðir skili fullnægjandi árangri, þ.e. hvort dregið hafi nægilega úr tjóni til að réttlæta aðgerðir eða hvort breyta þurfi um aðferðir til að ná betri árangri eða draga úr mögulega neikvæðum afleiðingum aðgerða.



4. mynd. Samspil þeirra þátta sem þurfa að vera fyrir hendi til að tryggja að aðgerðir sem lagt er í til að fyrirbyggja tjón af völdum villtra dýra séu í samræmi við tjónið sem þau valda og skili tilætluðum árangri. Þættirnir mynda í raun eina samhangandi heild, þar sem i) ákvarðanatöku um forgangsröðun rannsókna fer að einhverju leyti eftir stefnu hins opinbera, ii) útfærsla aðgerða fer eftir niðurstöðum rannsókna og iii) endurskoðuð stefnumótun fer eftir hvernig til tekst með beitingu aðgerða.

5.3 Niðurstöður nefndar varðandi umsjón málefna villtra dýra

- Tryggja þarf greiða og formfasta leið upplýsinga og samráðs varðandi verndun, velferð og veiðar villtra dýra til og frá öllum þeim sem tengjast málefnum, þ.e. stjórnendum auðlinda (s.s. ráðuneyti, sveitarstjórnunum og landeigendum), vísindamönnum, hagsmunaaðilum og öðrum sem kunna að búa yfir þekkingu eða eru líklegir til að hafa bein áhrif á afdrif villtra stofna.
- Skilgreina þarf betur stefnumótandi hlutverk ráðuneytis er varðar málefni villtra dýra, þ.e. um hvaða þætti verði mótuð stefna og hvað slík stefnumótun feli í sér.
- Endurskoða þarf hlutverk þeirra stofnana sem gegna rannsóknar-, ráðgjafar-, umsjónar- og fræðsluhlutverkum varðandi villt dýr, þannig að þau nái yfir alla þá undirliggjandi umsjónarþætti sem tengjast skilvirkri vernd og veiðistjórnun á villtum dýrum.
- Í nýjum lögum þarf að tryggja að einkaaðilar geti ekki staðið fyrir skipulagningu veiða og greiðslu verðlauna fyrir dýrategund sem veldur tjóni, án aðkomu eða leyfis ríkisvaldsins.



6. VERND

Á síðustu 50 árum hefur maðurinn valdið hraðari og umfangsmeiri breytingum á vistkerfum jarðar en nokkru sinni áður í sögu mannkyns. Að langmestu leyti hafa þessar breytingar verið knúnar fram vegna aukinna þarfa mannkynsins fyrir fæðu, ferskt vatn, ýmis hráefni og land undir fjölbreytt umsvif. Afleiðingarnar eru óafturkræft tap á líffræðilegri fjölbreytni jarðar [87]. Nú er svo komið að tegundir lífvera deyja út a.m.k 100-1.000 [87, 88] eða jafnvel 1.000–10.000 [87, 89] sinnum hraðar en eðlilegt getur talist ef tekið er mið af þekkingu okkar úr jarðsögunni. Helstu orsakir þessarar miklu hnignunar lífríkis jarðar má rekja til eyðingar náttúrulegra búsvæða, ofnýtingar, áhrifa ágengra framandi tegunda, mengunar, loftslagsbreytinga og ýmissa annarra neikvæðra áhrifa vegna umsvifa mannsins [87]. Samkvæmt válista Alþjóðanáttúruverndarráðsins fyrir árið 2012 (útgáfa 2012.2) eru til að mynda 25% allra núlifandi spendýrategunda jarðar og 13% allra núlifandi fuglategunda í hættu [90].

Landnám mannsins á Íslandi fyrir rúmlega ellefu öldum og afleiðingar af gjörðum hans hafa sett mikið mark á náttúru landsins. Frjókornagreiningar sýna að láglandi var að miklu leyti kjarri eða skógi vaxið við landnám [91, 92]. Eyðing skóga, búfjárbætt og framræsla votlendis hefur haft áhrif á útbreiðslu margra lífvera en tún, vallendi og mólendi nútímans eru í raun manngerð vistkerfi [93]. Áætlað hefur verið að 55–75% votlendis á láglandi Íslands hafi verið ræst fram [94] og rúmlega helmingur gróðurþekjunnar og 95% af birkiskógum hafi eyðst frá landnámi, aðallega vegna beinna og óbeinna áhrifa manna [95, 96]. Maðurinn hefur með veiðum einnig haft áhrif á stofnstærð og útbreiðslu margra fugla og spendýrategunda hérlendis og er útrýming geirfuglsins án efa eitt þekktasta dæmið. Þá hefur maðurinn flutt til Íslands lífverur, s.s. mink, sem geta haft neikvæð áhrif á lífríki landsins. Válisti Náttúrufræðistofnunar Íslands um fugla er skrá yfir íslenska fugla sem eiga undir högg að sækja, eru í útrýmingarhættu eða hefur verið útrýmt. Þar má nú finna 32 tegundir varpfugla (42% af heildarfjölda

tegunda) [73]. Þess ber þó að geta að válisti fyrir fugla þarfnast nokkurrar endurskoðunar. Válisti fyrir íslensk spendýr hefur ekki verið gerður.

Hér verður leitast við að varpa ljósi á vernd villtra fugla og spendýra Íslands í lagalegu og stjórnsýslulegu samhengi og helstu ógnir sem að þeim steðja. M.a. verður fjallað um vernd villtra fugla og spendýra fyrir eyðingu búsvæða, ofveiði, mengun, ágengum tegundum sem og öðrum tegundum á vegum manna ásamt ýmsum atvinnuvegum og almennum truflunum. Þá er hér sérstakur undirkafla um friðun, sem er ein gerð verndunar. Bent er á að þótt allir framangreindir liðir eigi einnig við sjávarspendýr er fjallað ítarlegar um þau í sérstökum kafla (sjá 9. kafla).

6.1 Vernd búsvæða

Til að tryggja farsæla vernd, nýtingu og viðgang dýrastofna er nauðsynlegt að nóg framboð sé af hentugum búsvæðum (sjá skilgreiningu í 3. kafla) en búsvæði standa undir öllum þörfum dýra. Tilgangslaust er að ræða vernd og nýtingu dýrastofna nema búsvæðavernd sé sinnt á hnitmiðaðan hátt. Þannig ræðst ástand margra stofna af því hvernig tekst til um búsvæðavernd. Engu að síður er maðurinn sífellt að ganga á náttúruleg búsvæði á heimsvísu og hefur nefnd á vegum Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna ályktað að í dag sé eyðing búsvæða stærsta ógnin við upprunalegar tegundir [97].

3. rammagrein – Um hugtökin „vistgerð” og „vistkerfi”

Hugtökin „vistgerð” og „vistkerfi” eru á margan hátt nátengd hugtakinu „búsvæði” (sjá skilgreiningu í 3. kafla). Notkun á orðinu vistgerð hefur fæst í vöxt en með því er átt við ákveðna landgerð, sem skilgreind er út frá tilvist tiltekinna tegunda, oftast ríkjandi plantna og hefur hugtakið vistgerð gildi sem flokkunareining [98]. Sem dæmi má nefna fléttumóavist og víðimóavist [99]. Búsvæði dýra ná til þeirra svæða sem þau nota sér til framfærslu (fæðuöflunar, varps o.s.frv.) og geta eftir atvikum náð til margra vistgerða. Með orðinu vistkerfi er hins vegar yfirlitt átt við samhengi lífrænna og ólífrænna þátta í staðbundnu kerfi [98]. Oftast eru vistkerfi skilgreind í hverju tilviki með tilliti til staðsetningar og marka. Dæmi um það er annars vegar vistkerfi Þingvallavatns, sem einungis er að finna í og við Þingvallavatn, og hins vegar vistgerðin víðimóavist, sem getur fundist á mörgum svæðum. Hugtökin eru þó tengd og geta skarast eftir því hvað er verið að ræða. Til dæmis getur tiltekið vistkerfi innihaldið bæði ólíkar vistgerðir og búsvæði og stundum er rætt um vistkerfi sem fundist geta á nokkrum stöðum, t.d. votlendisvistkerfi. Hvað varðar stöðu fugla og spendýra í lögum skipta þessi hugtök máli og eru rædd jöfnum höndum hér (nema annað sé tekið fram) enda er vernd dýra annars vegar, og vistkerfa búsvæða og vistgerða hins vegar, oft nátengd.

Flest dýr hafa í aldanna rás aðlagast því að nýta ákveðin búsvæði fremur öðrum. Þetta er oft nefnt búsvæðaval en það getur átt sér stað á mörgum mismunandi stigum [100]. Sem dæmi má nefna íslenska jaðrakanann, sem er sérstök undirtegund (*Limosa limosa islandica*). Hann finnst bara í V-Evrópu og innan þess svæðis verpur hann nær einungis á Íslandi. Innan Íslands má segja að tegundin sé bundin við láglandi. Á láglandinu velur hann sér einkum frjósamar flæðisléttur og hrísmýrar til varps. Innan kjörlendisins gerir fuglinn sér yfirlitt hreiður í þúfu, sinutoppi eða runna þar sem flatt er að og fullorðnir og ungar nota mismunandi bletti til fæðunáms innan svæða [101]. Slíku mynstri má lýsa fyrir flestar tegundir.

Jafnvel þó tegundir kjósi búsvæði af ákveðinni gerð/gerðum þá getur verið talsverður munur á mikilvægi þeirra búsvæða fyrir viðhald stofna. Þannig verður að gera

greinarmun á þeim búsvæðum tegundar þar sem hún getur þrífist að jafnaði og þeim búsvæðum sem eru sérstaklega mikilvæg fyrir lífslíkur og viðkomu, svokölluð lykilbúsvæði (sjá skilgreiningu í 3. kafla). Mikilvægt er að greina og vernda lykilbúsvæði einstakra tegunda því þau geta staðið undir hlutfallslega stærri hluta stofna en flatarmál þeirra gefur til kynna og eru gjarnan uppsprettur einstaklinga sem byggja önnur svæði [102-104]. Mikilvægi lykilbúsvæða ráðast oftast af því að þar er betra fæðuframboð, eða afföll á ungum og/eða fullorðnum eru minni en á öðrum búsvæðum sem tiltekinn stofn notar að jafnaði. Þessi lykilbúsvæði geta því aukið samkeppnisforskot þeirra einstaklinga sem þeirra njóta [105].

Samsetning mismunandi búsvæða getur einnig skipt máli því hreyfanlegri dýr, eins og fuglar og spendýr, nota oft fleiri en eina búsvæðagerð á sama tímabili. Þannig getur stærð og afstaða mismunandi bletta skipt miklu máli fyrir stofnvernd og nýtingu. Það á bæði við um smáa mælikvarða, t.d. innan lögbýla, mælikvarða landslags og allt upp í landsmælikvarða. Landsmælikvarðinn er sérlega mikilvægur hvað Ísland varðar því grófleiki landslags hérlendis er með þeim hætti að lítið er um hliðstæð svæði þegar landshlutar eru bornir saman. Stafar það væntanlega einkum af jarðfræðilega ungum aldri landsins og eldvirkni [106]. Þannig getur afkoma dýra og þéttleiki verið mismunandi eftir landshlutum jafnvel þó þau virðist nota sams konar búsvæði. Þéttleiki vaðfugla í votlendi á Suðurlandi er t.d. um 3-5 sinnum meiri en hann er í votlendi á Vestur- og Austurlandi, sem e.t.v. má rekja til jákvæðra áhrifa áfoks á frjósemi votlendiskerfa á Suðurlandi [101]. Þá hefur þéttleiki tófunnar löngum verið mun meiri á vestanverðu landinu en austanverðu, líklega út af betri aðgangi að lífríku fjörum um vestanvert landið [107]. Landshlutabundinn mun af þessu tagi verður að hafa í huga þegar rætt er um vernd búsvæða vegna viðgangs og nýtingar dýrastofna á Íslandi og nauðsynlegt er að greina bæði lykilbúsvæði og helstu landsvæði þar sem viðgangur stofna er bestur.

6.1.1 Mikilvæg búsvæði villtra dýra á Íslandi

Þó að formlegar rannsóknir á tengslum villtra dýra við búsvæði sín séu skammt komnar á Íslandi eru ákveðin mynstur greinanleg. Hægt er að nefna nokkrar gerðir búsvæða eða landssvæða sem greinilega eru mikilvægar fyrir villt dýr.

Strandlengja Íslands og grunnsævi njóta lítillar verndar en eru mikilvæg fyrir marga fuglastofna og bæði land- og sjávarspendýr. Ef frá eru talin svæði í kringum hverastrýtur í Eyjafirði eru engin grunnsævissvæði friðuð hér á landi, en lög um vernd Breiðafjarðar (nr. 54/1995) ná eingöngu til eyja og fjara svæðisins. Sjávarfitjar og leirur njóta þó sérstakrar verndar skv. 37. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd en það ákvæði hefur oft reynst haldlítið í höndum einstakra sveitarfélaga sem fara með skipulagsvaldið. Aðrar fjörugerðir njóta engrar sérstakrar verndar, nema þar sem þær hafa verið friðaðar sérstaklega og þá er aðeins um að ræða brot af fjörum landsins.

Votlendi af ýmsu tagi (mýrar, flóar, ár, tjarnir, vötn) gegna mikilvægu hlutverki fyrir fjölda villtra dýra, einkum fugla. Flestir stofnar andfugla sem veiddir eru virðast t.d. byggja afkomu sína að miklu leyti á votlendi og það sama á við um flesta vaðfugla og fleiri mófugla [104, 108]. Samkvæmt 37.gr. laga um náttúruvernd njóta vistkerfi á borð við mýrar og flóa, 3 hektarar að stærð eða stærri sérstakrar verndar og eins stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m² að stærð eða stærri. Skal forðast röskun þeirra eins og kostur er. Í reynd hefur framkvæmd þessa ákvæðis ekki tekist sem skyldi, m.a. vegna þess hversu óskýrt það er orðað og eins vantar leiðbeiningar um framkvæmd þess (sbr. Hvítbók um náttúruvernd, bls. 143) [75]. Votlendi á hálendinu er afmarkað að flatarmáli en gegnir lykilhlutverki m.a. fyrir heiðagæs, hávellu, duggönd, sendling, lóupræl, óðinshana, álft og fleiri fugla ásamt tófu.

Mólendi á Íslandi er víðáttumikið, bæði á láglandi og eins upp til heiða, t.d. í Húnavatnssýslum og á NA-landi. Sökum þess hve mólendi er algengt er yfirleitt lítið hugsað um verndun og mikilvægi þess. M.a. af þessum sökum hefur ýmis konar mólendi átt undir högg að sækja, t.d. vegna vaxandi sumarhúsabyggðar, nytjaskógræktar og fleiri þátta. Mólendi Íslands stendur undir stórum hluta sumra stofna, t.d. heiðlóu og þúfutittlings [108, 109].

Búsvæði meðfram vatnsbökkum s.s. við ár, vötn og aðra vatnsvegi, eru lítil að flatarmáli en eru sum hver afar mikilvæg fyrir fugla eins og gæsir, spóa og kjóa [108, 110]. Slík svæði eru síbreytileg (einkum vegna flóða í ám), næringarrík og hafa oft einstætt gróðurfar og dýralíf [111]. Þau eiga verulega undir högg að sækja hérlendis og á heimsvísu, einkum vegna beislunar vatnsfalla sem breyta vatnsbúskap og gróðurframvindu [112]. Hérlendis stafar búsvæðum meðfram vatnsvegum m.a. hætta af landnámi framandi plantna (t.d. lúpínu og víðitegunda) og byggingum. Skv. skipulagsreglugerð nr. 90/2013 er ekki heimilt að byggja nær vötnum, ám eða sjó en 50 m. Að mati nefndarinnar eru þessi mörk í mörgum tilfellum allt of þröng því rannsóknir benda til að sú vegalengd sem mannvirki hafa neikvæð áhrif á villt dýr sé yfirleitt mun lengri [113]. Ætti að lágmarki að miða fremur við 200 m, sérstaklega þar sem fuglalíf er ríkulegt eða gróður viðkvæmur (sjá umfjöllun um framkvæmdir í kafla 6.6).

Þá má einnig nefna ræktað land en það virðist einkum mikilvægt fyrir nokkra stofna sem fæðusvæði vor og haust. Þar má sérstaklega nefna álfir, gæsir [114] og suma vaðfugla [115].

Öllum framangreindum búsvæðum ætti að gefa sérstakan gaum en mikilvægi þeirra stafar annað hvort af fágæti (t.d. votlendi, hálendisvinjar og svæði meðfram ám) eða mikilli útbreiðslu (t.d. mólendi, strandlengja og ræktað land).

6.1.2 Alþjóðlegt umhverfi

Ýmsir alþjóðlegir samningar sem Ísland er aðili að kveða á um búsvæðavernd og gildi búsvæða fyrir villt dýr. Þar má nefna Ramsar-samninginn, Bernarsamninginn og Samninginn um líffræðilega fjölbreytni (sjá 2. kafla). Með þessum samningum hafa Íslendingar skuldbundið sig til að vernda mikilvæg búsvæði dýra. Einnig er rétt að nefna markmið stjórnvalda hvað varðar sjálfbæra þróun. Þar er skýrt kveðið á um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni, þ.á m. vernd búsvæða lífvera [116].

Vistgerðartilskipunin er mjög í anda markmiða íslenskra stjórnvalda og framangreindra samninga, en tilskipunin hefur hrint í framkvæmd ákvæðum þeirra samninga sem komu á undan, svo sem Ramsar- og Bernarsamningsins (sjá 2. kafla). Í vistgerðartilskipuninni eru m.a. tilgreind viðmið og forsendur sem nauðsynleg eru til að greina og vernda búsvæði/vistgerðir og kveðið er á um að byggja skuli upp net af verndarsvæðum (Natura 2000) sem taki mið af hlutfallslegri útbreiðslu mismunandi vistgerða og búsvæða og þeirra stofna sem svæðunum er ætlað að viðhalda. Auk þess nær Natura 2000 yfir öll fuglaverndarsvæði sem hafa verið tilgreind skv. fuglatilskipuninni. Einnig eru lagðar þær skyldur á aðildarþjóðir að skrá og kortleggja stofnstærð og útbreiðslu viðkomandi tegunda og vistgerða sem tilgreindar eru í viðaukunum. Þessari vinnu fylgir mikil upplýsingasöfnun og upplýsingagjöf sem leggja skal fram fyrir sérfræðinganefndir. Einnig verða aðildarríkin að skuldbinda sig til að vakta þær vistgerðir og búsvæði dýra- og plöntutegunda sem eru mikilvæg m.t.t. útbreiðslu þeirra á svæði Evrópusambandsins. Þetta eru grundvallaratriði hvað varðar nýtingu og vernd villtra dýra því ekki er hægt að stuðla að eðlilegri framvindu stofna nema með því að vernda búsvæði þeirra í hlutfalli sem stærð stofnanna og umfang búsvæða þeirra ákvarðar. Í nýjum lögum um náttúruvernd (nr. 60/2013), sem taka gildi 1. apríl 2014, eru ákvæði sem samrýmast framangreindum ályktunum. Í 2. grein laganna er lýst markmiðum verndar fyrir

vistgerðir, vistkerfi og tegundir. Er þar stefnt að því að vernda fjölbreytni vistgerða og erfðafræðilega fjölbreytni tegunda sem ætti að fela í sér að vernda þarf stofna í hlutfalli við flatarmál búsvæða þeirra. Með því að uppfylla markmið vistgerðartilskipunarinnar m.t.t. verndunar tilekinna svæða myndu Íslendingar uppfylla enn frekar markmið þeirra samninga sem við erum þegar aðilar að sem og markmið stjórnvalda um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbæra þróun.

6.1.3 Um búsvæði villtra fugla og spendýra í íslenskum lögum

Í íslenskum lögum er að finna ýmis ákvæði er taka til búsvæða, vistgerða, vistkerfa eða landnotkunar almennt. Því verður ekki hjá því komist að ræða búsvæðavernd með hliðsjón af nokkrum lagabálkum. Hvergi í þeim er þó fjallað með afgerandi hætti um búsvæðavernd villtra dýra, s.s. framkvæmd varðandi vernd þeirra, vöktun og stjórnun, og ekki koma fram magnbundin viðmið eða skýrar leiðbeiningar sem hönd er á festandi varðandi val á slíkum svæðum og hvaða skilyrði þau þurfa að uppfylla, þó ákvæði náttúruverndarlaga séu einna ítarlegust.

Í villidýralögum (nr. 64/1994) eru almenn tilmæli um að forðast skuli að raska búsvæðum villtra dýra við skipulag og landnotkun og að sýna skuli nærgætni gagnvart villtum dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun. Varðandi ákvæði um *sértæka friðun* er heimild fyrir reglugerð um að strangari reglur geti gilt um búsvæði villtra dýra ef brýn ástæða er til, að því er virðist, einkum hvað varðar truflun og umferð. Þessi tilmæli í lögum eru ákaflega almenn og haldlítil. Engar skilgreiningar eða viðmið taka á því hvenær brýn ástæða er til að hlífa búsvæðum. Ekki er heldur að finna formlegar hömlur á skipulagi og landnotkun sem snýr beint að búsvæðum.

Lög um náttúruvernd nr. 44/1999, sem gilda munu til 1. apríl 2014, taka til verndar búsvæða þar sem þau fjalla um verndun íslenskrar náttúru í heild og um framkvæmd verndunar. Markmið laganna er m.a. að stuðla að samskiptum manns og umhverfis þannig að hvorki spillist líf eða land né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft og eiga lögin eftir föngum að tryggja þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum, að vernda það sem er sérstakt eða sögulegt og stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Kveðið er á um sértæka vernd tiltekinna jarðminja og vistkerfa í 37. gr. laganna. Í lögum er einnig fjallað um friðlýsingar búsvæða, vistgerða og vistkerfa í tengslum við friðlýsingar náttúruminja (50. gr.). Þessum svæðum má ekki raska, fækka eða útrýma ef þau eru mikilvæg út frá vísindalegu, náttúrufræðilegu eða menningarlegu sjónarmiði (53. gr.). Í 60. gr. er fjallað um efni friðlýsingar og um takmörkun mannlegra umsvifa sem haft geta áhrif á árangur friðlýsingar. Getur ráðherra, að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands lagt bann við framkvæmdum sem raska náttúrulegu umhverfi þannig að hætta sé á að lífverur, búsvæði og vistkerfi eyðist eða verði fyrir verulegum skaða vegna framkvæmda. Í *Náttúruminjaskrá* er að finna lista yfir öll friðlýst svæði á Íslandi ásamt öðrum svæðum, þar á meðal þeim búsvæðum, vistgerðum og vistkerfum sem rétt þykir að vernda.

Náttúruverndaráætlun skal gefa út eigi sjaldnar en á fimm ára fresti en í henni skulu skv. 65. gr. laganna vera sem gleggstar upplýsingar um náttúruminjar, þ.e. náttúruverndarsvæði og lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi, sem ástæða þykir til að friðlýsa. Ýmsir þættir eru tilgreindir sem leggja skal til grundvallar við gerð náttúruverndaráætlunar (66. gr.). Þessir þættir gegna lykilhlutverki varðandi vernd búsvæða villtra dýra, enda skal áætlunin m.a. taka til helstu tegunda vistgerða og vistkerfa hér á landi og við gerð hennar skal m.a. taka tillit til nýtingar mannsins á náttúrunni og hvaða svæði hýsi sjaldgæfar tegundir eða tegundir í útrýmingarhættu, séu óvenju tegundarík eða viðkvæm fyrir röskun, séu nauðsynleg til viðhalds sterkra stofna

mikilvægra tegunda, séu mikilvæg fyrir viðhald náttúrulegra þróunarferla og hafi alþjóðlegt náttúruverndargildi.

Þessi atriði eru góð og gild en framfylgd þeirra hefur verið takmörkuð því magnbundnar upplýsingar skortir um flesta þá þætti sem eiga að liggja til grundvallar. Í nýjum lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 er kveðið á um vernd skilgreindra vistgerða og vistkerfa. Þetta gerir miklar kröfur um magnbundnar upplýsingar, enn meiri en núgildandi náttúruverndarlög. Til að hægt sé að framfylgja þessari stefnu með fullnægjandi hætti þarf ítarlegri flokkun og lýsingu á náttúru Íslands en nú er fyrir hendi, einkum á vistgerðum/búsvæðum og á fjölda og útbreiðslu tegunda. Samkvæmt lögum (60/1992) ber Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofum að afla þeirra gagna og gera þarf þessum stofnunum kleift að sinna lögbundnum hlutverkum sínum. Árið 2012 hófst verkefni á vegum Náttúrufræðistofnunar Íslands sem ber heitið *Natura Ísland* [117] en markmið þess er einkum viðamikil vistgerðaflokkun á láglandi. Gera má ráð fyrir að hluta þeirra upplýsinga sem skortir um grunnútbreiðslu dýra og stofnstærðir þeirra verði aflað í þessu verkefni. Mikilvægi búsvæða og landssvæða fyrir einstakar tegundir verður hins vegar ekki metið nema með stöðugri vöktun stofna. Þá bera áherslunatriði náttúruverndaráætlunar með sér að rannsóknir skortir einnig á ferlum og virkni vistkerfa. Slíkar rannsóknir skortir tilfinnanlega hérlandis með fáeinum undantekningum s.s. varðandi Mývatn og Þingvallavatn [118, 119]. Grunnþekking á dreifingu búsvæða og lífvera er raunar oft mikilvægur undanfari þess að hægt sé að komast til nokkurs skilnings á virkni mikilvægra vistkerfa og á áhrifum mannsins á þau. Að lokinni grunnflokkun landsins og samhliða reglubundinni vöktun stofna og rannsóknum á vistkerfum er hægt að greina lykilbúsvæði lífvera en skilningur á þeim er einnig afar mikilvægur við gerð náttúruverndaráætlunar.

Ljóst er að þörf er á miklum rannsóknum ef lög um náttúruvernd eiga að þjóna tilgangi sínum hvað varðar búsvæðavernd villtra dýra. Á meðan viðeigandi grunngagna hefur ekki verið aflað og þeirri öflun fylgt eftir með rannsóknum á þörfum einstakra tegunda og hópa verður náttúruverndaráætlun einkum byggð á brotakenndum og ófullkomnum upplýsingum og ágiskunum. Eins og nefnt var að framan væri vistgerðartilskipunin afar gagnlegur leiðarvísir til að ná markmiðum laga um náttúruvernd hvað varðar búsvæðavernd. Þar eru tilgreindar forsendur, hvaða gagna þarf að afla ásamt leiðbeiningum um eftirfylgni. Aðferðafræði vistgerðartilskipunarinnar er hliðstæð og Bernarsamningsins en skuldbindinging aðildarríkja er minni hvað varðar Bernarsamninginn.

Skipulagslög (nr. 123/2010) fjalla um skipulagsmál á ýmsum mælikvörðum og stjórnsýslustigum. Markmið laganna er m.a. „að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og verðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“. Skortur á upplýsingum hamlar framfylgd skipulagslaga hvað varðar verndargildi náttúrunnar, t.d. búsvæði villtra dýra. Landsskipulag er efsta stig skipulags og er gert fyrir allt landið. Það skal m.a. taka mið af náttúruverndarsjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Neðri stig skipulags; svæðisskipulag (tvö eða fleiri sveitarfélög), aðalskipulag (eitt sveitarfélag) og deiliskipulag (fyrir afmarkað svæði innan sveitarfélags) verða að taka mið af efri stigum skipulags. Til að hagsmunir náttúruverndar og villtra dýra hvað varðar búsvæði séu ekki fyrir borð bornir í skipulagi þarf upplýsingar um mikilvægi mismunandi búsvæða, dreifingu þeirra og umfang. Slíkar upplýsingar eru í fæstum tilfellum til eins og lýst var að framan. Þessi upplýsingaskortur leiðir niður allt kerfið. Á lægstu stigum skipulags má einnig leiða að því líkur að hættur stafi að búsvæðum vegna hagsmunatengsla eða nándar innan sveitarfélaga (sjá t.d. umfjöllun um Múlavirkjun í 8. rammagrein). Þegar frekari rannsóknum hefur verið sinnt er nauðsynlegt að festa búsvæðavernd betur í sessi með formlegum friðlýsingum og helst í landsskipulagi. Einnig þarf að setja ákvæði í lög sem framfylgja hagsmunum þjóðar og náttúruverndar á lægri skipulagsstigum.

Meðal laga er varða landbúnað og tengjast búsvæðum villtra dýra má nefna búnaðarlög (nr. 70/1998), enda hefur búskapur í sveitum landsins mikil mótandi áhrif á búsvæði og landgerðir á láglandi. Þetta á sérstaklega við í umfjöllun um jarðabætur (II. kafli), sem eiga einkum að bæta aðstöðu til búskapar en skulu jafnframt „stuðla að sjálfbærri landnýtingu og verndun vistkerfa, taka mið af skuldbindingum Íslendinga um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni, markmiðum þjóðarinnar um verndun umhverfis og sjálfbæra þróun og stuðla að framþróun vistvænna og lífrænna búskaparháttanna“.

Náttúruverndarmarkmið jarðabóta eru afar jákvæð en lítið ber á að þeim sé framfylgt í reynd. Í skjóli eignarréttar eða eindreginna nytjasjónarmiða virðast litlar hömlur á búsvæðabreytingum á bújörðum. Landeigendum er t.d. heimilt að ræsa fram votlendi þrátt fyrir að slík búsvæði séu dýrmæt fyrir lífríkið og hafi víðast hvar orðið sjaldgæf [120] og taka sjaldgæfari landgerðir undir frekari ræktun eða önnur umsvif. Þessi vandamál tengjast ekki búnaðarlögum eða starfsemi bænda sérstaklega en eiga almennt við margar framkvæmdir á lögbýlum (sjá einnig umræðu um lög að neðan) þar sem hagsmunir umráðamanna jarða og hagsmunir náttúruverndar og sjálfbærni á landsmælikvarða fara ekki endilega saman.

Sveitarfélög geta markað stefnu um landnotkun í skipulagi sem hefur jákvæð áhrif á vernd búsvæða og náttúru. Nýlegt dæmi um slíkt má finna í tillögu að aðalskipulagi Borgarbyggðar, þar sem stefnt er að því að halda í öröskuð votlendi og að endurheimta votlendi. Þá skulu framkvæmdir í eða við stöðuvötn vera takmarkaðar, nema sýnt sé að þær stuðli að frekari fjölbreytileika lífríkis [121]. Varðandi landnotkun og búsvæði á lögbýlum þyrfti að mati nefndarinnar að gera heildstæða áætlun á landsvísu með tilliti til sérstöðu landssvæða og búsvæða. Áður en slíkt er hægt er þörf á bættri þekkingu varðandi búsvæði á landsvísu á mörgum stigum eins og tíundað var að framan.

Lög um landshlutaverkefni í skógrækt (nr. 95/2006) koma málefnum búsvæða villtra dýra talsvert við. Með lögnum er stefnt að því að rækta nytjaskóga á a.m.k. 5% af láglandi undir 400 m y.s. Lögbýli eiga aðgang að landshlutabundnu verkefnunum og þau eru flest undir 200 m hæð á grónu láglandi [122]. Margir fuglastofnar eru einnig lang þéttastir á grónu og flötu láglandi [108] en það er að mestu sama land og telst vera framtíðarræktarland [122]. Miðað við núverandi hraða skógræktar er talið að um 11% af framtíðarræktarlandi verði undir skógrækt árið 2040 en ef 5% markmiðið næst er líklegt að um 25% af þessu landi verði undir skógi [123]. Það er því líklegt að landshlutabundnu skógræktarverkefnin eigi eftir að hafa veruleg áhrif á stærðir fuglastofna og tegundasamsetningu á Íslandi en flestir algengir mófuglar og nokkrar ábyrgðartegundir forðast skóg [108]. Þegar rætt er um skógrækt og hún sett í tengsl við náttúruvernd, er mikilvægt að gerður sé greinarmunur á nytjaskógrækt, þar sem oftast er notast við erlendar trjátegundir, og endurheimt birkiskóga.

Í janúar 2013 gaf Skógrækt ríkisins í samstarfi við aðra aðila skógræktargeirans út stefnu í skógrækt á 21. öld. Þar segir m.a. að stefnt skuli að tífoldun skógarþekju á Íslandi á þessari öld, þ.e. úr 1,2% af flatarmáli landins í 12% [124].

Skógrækt allt að 200 ha þarf ekki að fara í umhverfismat nema um sé að ræða svæði sem þarfnast sérstakrar verndar. Raunar hafa engar skógræktarframkvæmdir farið í umhverfismat til þessa. Lögin kveða á um að gera skuli sérstakar landshlutaáætlanir fyrir hvert landshlutaverkefni en engin slík hefur enn verið birt. Þá þarf að gæta að alþjóðlegum samningum, t.d. Bernarsamningnum í þessu tilliti. Raunar hefur stjórn samningsins lagt fram tilmæli til ríkisstjórnar Íslands varðandi skógrækt og hvernig draga megi úr mögulega neikvæðum áhrifum hennar á annað umhverfi [125], en ekki er að sjá að farið hafi verið eftir þeim tilmælum enn. Þá virðist í einhverjum tilfellum ekki gæta mikillar viðleitni hjá skógræktarmönnum til að huga að mögulegum neikvæðum áhrifum skógræktar á annað lífríki [126].

Skógrækt hefur mjög mótandi áhrif á umhverfi og 200 ha mörkin virðast allt of rúm. Eðlilegra væri að setja mörkin við t.d. 10 ha, sem hefði engin áhrif á skjólskógrækt í

kringum byggingar og væru flestir skógarlundir áhugamanna undanskildir en stórvægilegar landbreytingar sem geta fylgt landbúnaðarskógrækt væru matsskyldar. Nyttjaskógrækt fer mest fram á grónu landi, einkum mólendi, en einnig hálfdeigjum og ræktarlandi. Við skógrækt er tilteknu búsvæði breytt í annað með tilheyrandi breytingum fyrir lífríki svæðisins. Skógrækt hefur áhrif á líffræðilega fjölbreytni og villta dýrastofna. Hlutdeild skógarfugla í fánunni eykst t.d. við skógrækt en gengið er á búsvæði bersvæðisfugla, s.s. andfugla (þ.á m. veiðistofna) og mófugla [108, 127]. Við slíkar breytingar er einkum gengið á stofna fugla sem eru algengir hér en fágætir á heimsvísu, en skógarfuglarnir sem hér nema land í staðinn eru með algengustu fuglum Evrópu [127]. Þegar litið er til fugla er því ljóst að gengið er á líffræðilega fjölbreytni af einu tagi með því að minnka stofna fágætra tegunda, þótt heildarfjöldi tegunda á tilteknu svæði geti aukist með skógrækt.

Í lögum um lax- og silungsveiði (nr. 61/2006) eru greinar sem við koma búsvæði villtra dýra, einkum í V. kafla um fiskvegi og aðra mannvirkjagerð í og við veiðivötn. Slíkar framkvæmdir eru háðar leyfi Fiskistofu. Hér er einkum átt við framkvæmdir sem hafa áhrif á fiskigengd, fiskistofna eða lífríki veiðivatna. Slíkar framkvæmdir hafa óhjákvæmilega áhrif á bökkum vatna og áa. Fiskirækt er sums staðar umsvifamikil að þessu leyti því henni geta fylgt sleppitjarnir, skurðir í og úr tjörnum, vegagerð og umferð. Lífríki meðfram vötnum og einkum stærri ám er oft afar mikilvægt búsvæði villtra dýra og um margt sérstakt [111]. Skipulegar framkvæmdir af ýmsu tagi hafa nú þegar mikil áhrif á bakka og vatnasvið ýmissa stærri vatnsfalla á landinu og mögulega talsverð áhrif á það sérstæða dýralíf er þar finnst [108]. Færa má góð rök fyrir því að ár eigi að renna sem mest í sínum náttúrulega farvegi en flestum stórum vatnasviðum heimsins hefur verið raskað [112]. Víða í þéttbýlli löndum glíma menn við vandamál þar sem rennsli straumvatna hafa verið settar þröngar skorður og árnar geta ekki flæmst á eyrum í flóðum heldur flæða yfir byggð og land. Varðveisla búsvæða meðfram ám myndi ekki aðeins gagnast vernd og viðhaldi villtra dýrastofna heldur einnig stuðla að sjálfbærni landnotkunar á fleiri stigum. Víða í lögum eru atriði sem þessu tengjast, t.d. í vatnalögum (nr.15/1923), lögum um varnir gegn landbroti (nr. 91/2002) og fleirum. Stjórnun málefna vatna á mælikvarða vatnasviðs krefst sveigjanleika, t.d. varðandi yfirgrip skipulags en er sjaldnar mál einstakra sveitarfélaga eða einstaklinga. Loks má nefna hér vatnatilskipunina (sbr. 2. kafla) sem nýlega tók gildi og mun hafa í för með sér miklar breytingar á stjórn vatnamála.

Markmið laga um landgræðslu (nr. 17/1965) eru að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og að græða upp eydd og vangróin lönd. Almennt má segja að slíkar aðgerðir hafi jákvæð áhrif á flesta stofna villtra dýra [128, 129] og eru fallnar til að endurheimta horfin búsvæði eins og mólendi, votlendi og skóga. Þó er þörf að huga að því hvernig mismunandi uppgræðsluáferðir falla að markmiðum um vernd líffræðilegrar fjölbreytni og íslenskra búsvæða. Hér má t.d. nefna umdeilda notkun á lúpínu sem er öflug landgræðslujurt en gengur stundum yfir gróið land [130] og getur þannig breytt gróðursamfélögum og búsvæðum villtra dýra.

Af framangreindu má sjá að ýmsum íslenskum lögum er ætlað að tryggja eða stuðla að búsvæðavernd villtra dýra. Þrátt fyrir góðan vilja við setningu þessara laga er búsvæðavernd villtra dýra mjög skammt á veg komin hér á landi og eru mörg lagaákvæði sem þessu tengjast nánast óvirk að mati nefndarinnar. Að einhverju leyti er hér um að kenna þekkingarskort en rannsóknir á tengslum stofnvistfræði dýra og búsvæða eru afar skammt komnar á Íslandi enda eru þær oft bæði dýrar og flóknar. Í stórum dráttum þá fela þær í sér að mæla mun á lífslíkum og viðkomu dýra í mismunandi búsvæðum og hvernig einstaklingar notfæra sér fjölbreytileg búsvæði. Slíkar rannsóknir eru nauðsynlegar ef greina á lykilsúsvæði tegunda/stofna og skortir að miklu leyti hérlendis, nema þá í undantekningartilfellum [102, 103]. Fyrsta skrefið í að greina mikilvægi mismunandi búsvæða fyrir dýr er að mæla hvernig þau dreifast milli aðgreinanlegra búsvæða og/eða hvernig viðvera þeirra tengist skilgreindum þáttum í

umhverfinu. Þetta hefur verið gert að einhverju marki héraendis, einkum fyrir tófu, mófugla og andfugla [99, 101, 102, 104, 108-110, 131, 132]. Slíkar rannsóknir þyrftu að fara fram fyrir flest íslensk dýr sem villidýralögin ná til og einnig þyrfti að bera saman viðkomu og lífslíkur milli búsvæða til að greina lykíl búsvæði. Stór hluti þeirra dýra sem villidýralögin ná yfir eru fardýr, sérstaklega farfuglar, og geta áhrifaþættir á vetrarstöðvum því einnig haft áhrif á stofna þeirra, eins og rannsóknir hafa sýnt. Slík vetraráhrif hafa verið mæld fyrir íslenska jaðrakana og þau sýna að það eru sömu einstaklingar sem nota lykíl búsvæði á Íslandi og lykíl búsvæði á vetrarstöðvum [103]. Þessi tengsl hafa mikil áhrif á lífslíkur og viðkomu einstaklinga og gera það að verkum að jákvæð áhrif lykíl búsvæða á Íslandi eru mögnuð upp vegna atburða sem verka á vetrarstöðvum. Líklegt er að svipuð mynstur finnist hjá mörgum tegundum sem undirstrikar mikilvægi þess að greina og varðveita lykíl búsvæði á Íslandi því einstaklingar sem halda uppi stórum hluta af veltu í stofnum byggja gjarnan slík svæði.

Mikilvægt er að villidýralögin innihaldi ákvæði um búsvæði og hvaða þekking sé nauðsynleg varðandi tengsl villtra dýra við umhverfi sitt. Þó að þekking á mikilvægi mismunandi búsvæða fyrir villt dýr sé enn fremur rýr héraendis er ljóst að stofnar villtra dýra verða ekki verndaðir og nýttir sjálfbært nema verndun búsvæða sem standa undir stofnum sé tryggð. Áherslur á aukna vernd búsvæða komu endurtekið fram í ábendingum samráðsaðila. Þá vegur þekking á mikilvægi mismunandi búsvæða villtra dýra einnig þungt varðandi endurheimt tegunda og búsvæða þeirra. Hér skal þó tekið skýrt fram að þótt þekkingarskortur sé töluverður varðandi mikilvæg lykíl búsvæði á fínnum skala er fyrir hendi þekking á því hvaða búsvæði séu villtum dýrum mikilvæg á grófum skala sbr. umfjöllun hér að framan. Má í þessu samhengi nefna mikilvægi votlendis, strandlengju, mólendis og búsvæða á vatnsbökkum. Meðan upplýsingar vantar um mismunandi mikilvægi fyrrgreindra búsvæða verður í samræmi við varúðarregluna að stuðla að því að bætt verði úr þeim upplýsingaskorti í því skyni að undirbyggja ákvarðanatöku betur.

- Vernd búsvæða gegnir mjög þýðingarmiklu hlutverki fyrir vernd villtra dýra og sjálfbæra nýtingu stofna þeirra.
- Ýmis lög taka til búsvæðaverndar, en reynslan hefur sýnt að lagaákvæði eru oft of veik til að þau nái tilsettum árangri.
- Þótt ýmis svæði hafi verið friðuð héraendis uppfyllir Ísland ekki þær kröfur sem alþjóðasamningar gera varðandi búsvæðavernd villtra dýra, þar sem einungis lítill hluti friðaðra svæða tekur mið af þörfum villtra dýra og iðulega er gengið á búsvæði sem eru þeim mikilvæg.
- Þótt yfirgripsmiklar rannsóknir skorti til að hægt sé að forgangsraða af nákvæmni mikilvægi mismunandi búsvæða vegna verndar villtra dýra, er þegar fyrir hendi nægjanleg þekking til að gera slíka forgangsröðun á grófum skala.

6.1.4 Niðurstöður nefndar og framtíðarsýn varðandi vernd búsvæða

Ný villidýralög verða að innihalda skýrar greinar sem taka til mikilvægis búsvæðaverndar fyrir villt dýr. Nefndin telur mikilvægt að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að bæta verndun búsvæða villtra dýra.

- Framfylgja þarf í auknum mæli þeim lagagreinum um búsvæðavernd sem nú þegar má finna í íslenskum lögum. Í einhverjum tilfellum þarf að skerpa á eða skýra hvers konar búsvæði eigi í hlut og nákvæmlega hvaða reglur gilda um röskun þeirra. Nefndin telur eðlilegt að meginstoðir lagalegrar búsvæðaverndar verði að finna í

náttúruverndarlögum, en telur þó einnig nauðsynlegt að skerpt verði á búsvæðavernd í villidýralögum. Útfæra þarf lagaákvæði til að tryggja framkvæmd varðandi vernd búsvæða og lykilbúsvæða villtra dýra. Ef slík ákvæði eru ekki skýr í náttúruverndarlögum verður að finna þeim stað í villidýralögum.

- Nauðsynlegt er að gera rammaáætlun fyrir landnotkun og varðveislu búsvæða villtra dýra á landsmælikvarða að undangenginni flokkun búsvæða/vistgerða og rannsókna á búsvæðavali tegunda t.d. í samræmi við leiðbeiningar vistgerðartilskipunarinnar. Slík áætlun er t.d. nauðsynleg svo hægt sé að meta og ákveða hversu stórt heildarflatarmál búsvæða einstakra tegunda í landinu ætti að vera óraskað með hliðsjón af markmiðum um stofnstærðir (sjá kafla 5 og 6.2). Aðrar áætlanir sem taka til landnotkunar, s.s. náttúruverndaráætlun, rammaáætlun um orkunýtingu og landsskipulag búa ekki yfir nægri nákvæmni hvað varðar skilgreiningu búsvæða og vernd heildarflatarmáls til að hægt sé að byggja á þeim vernd búsvæða og dýralífs. En slíkar áætlanir þyrftu tvímælalaust að hafa stoð í vandaðri rammaáætlun um landnotkun og búsvæði. Áætlunin ætti að hafa sterka tilvísun í lögum, t.d. lögum um náttúruvernd (44/1999), skipulagslögum (123/2010) og öðrum lögum sem fjalla um landbreytingar, en víða í lögum skortir vægi til að fylgja eftir ágætum markmiðum laga um vernd búsvæða og náttúru.
- Með skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands um vistgerðir á miðhálandinu [99] var stigið skref í flokkun vistgerða í samræmi við það sem gerist í öðrum Evrópulöndum. Nú er til flokkunarkerfi fyrir stóra hluta hálandis þar sem mikilvæg búsvæði eða vistgerðir hafa verið greindar, algengi þeirra og þéttleiki fugla. Nefndin telur mikilvægt að: 1) Slíkt kerfi verði til fyrir landið allt, sérstaklega fyrir láglandi sem stærstur hluti flestra villtra dýrastofna byggir afkomu sína á. 2) Flokka strandlengju og grunnsævi með tilliti til búsvæða/vistgerða og dýralífs og greina drifkrafta vistkerfa við sjávarsíðuna. 3) Kanna hvaða búsvæði eru lykilbúsvæði einstakra tegunda villtra dýra og dýrahópa, en væntanlega eru það oft sömu svæðin sem eru mikilvæg fyrir fleiri tegundir. 4) Kanna landshlutabundinn mun á mikilvægi búsvæða fyrir villt dýr. Mikilvægt er að ráðast í þessa vinnu með skipulegum hætti hið fyrsta.
- Nauðsynlegt er að uppfylla þær kröfur sem alþjóðasamningar sem Ísland hefur fullgilt, svo sem Bernarsamningurinn og samningurinn um líffræðilega fjölbreytni, gera til búsvæðaverndar. Einnig væri mjög æskilegt að stefna að uppfyllingu markmiða vistgerðartilskipunarinnar m.t.t. búsvæðaverndar og nets verndarsvæða, hvort sem Íslendingar gerast aðilar að Evrópusambandinu eður ei. Umfjöllun vistgerðartilskipunarinnar varðandi búsvæðavernd er viðamikil og faglega unnin og líklega einn besti formlegi farvegur fyrir búsvæðavernd sem nærtækt er að Íslendingar tileinki sér. Hún gæti því verið góður leiðarvísir í þessu efni. Hún gæti að einhverju leyti verkað sem bráðnauðsynleg rammaáætlun um landnotkun og varðveislu búsvæða á landsvísu, sem tengja ætti við ýmis lög sem fjalla um ráðstöfun búsvæða og vistgerða. Til að unnt sé að fara í þessa vinnu þarf að greina umfang og staðsetningu búsvæða á mælikvarða landshluta og landsins alls. Tengja þarf fjölda og viðveru einstakra tegunda við búsvæði og greina þarf hvaða lykilbúsvæði standa undir mestri veltu í stofnum villtra dýra.

6.2 Vernd gegn ofveiði

Villt dýr eru órjúfanlegur þáttur af vistkerfum jarðar og er mannkynið algjörlega háð þessum kerfum vegna frumframleiðslu, viðhalds loft- og vatnsgæða og niðurbrots úrgangsefna. Þá er óspillt náttúra mannum mikilvæg uppspretta matvæla og margvíslegra efna. Viðhald náttúrunnar og sjálfbæra nýtingu hennar má því líta á sem forsendu þess að mannkynið geti þrífist til langs tíma [87]. Þetta grundvallast í hugtakinu sjálfbær þróun eins það birtist í fyrstu grundvallarreglu Ríó-yfirlýsingarinnar 1992 um umhverfi og þróun og er rökstudd með siðferðislegri stöðu mannsins í náttúrunni : „*Sú viðleitni að koma á sjálfbærri þróun varðar sjálft mannkynið. Því ber réttur til að lifa heilbrigðu lífi og í sátt við náttúruna*“ [133]. Í samningnum um líffræðilega fjölbreytni og

hafréttarsáttmálanum (sjá 2. kafla) felast auk þess alþjóðlegar skuldbindingar um sjálfbæra nýtingu náttúrunnar, sem Íslendingar hafa samþykkt ásamt þorra þjóða heims. Mörkuð hefur verið opinber stefna af ríkisstjórn Íslands og settar fram almennar áherslur um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi til 2020. Þar er fjallað um sjálfbæra nýtingu lifandi auðlinda hafsins og verndun líffræðilegrar fjölbreytni [134]. Þau markmið sem fram koma í stefnu ríkisstjórnarinnar um sjálfbæra þróun eiga að mati nefndarinnar við um alla nýtingu villtrar náttúru.

4. rammagrein – Stefnumörkun íslenskra stjórnvalda um sjálfbæra þróun

Í stefnumörkun íslenskra stjórnvalda um sjálfbæra þróun eru settar fram leiðir að markmiðum sjálfbærrar nýtingar á lifandi auðlindum hafsins og verndunar líffræðilegrar fjölbreytni:

- Nýting fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins verði ávallt sjálfbær og byggji á bestu tiltækum vísindalegum niðurstöðum.
- Veði úr stofnum, þar sem sýnt hefur verið fram á með vísindalegum rökum að takmarka þarf sókn, skal lúta veiðistjórn þar sem beitt verði varúðarsjónarmiðum til að ná fram hámarksafrakstri stofna til langs tíma.
- Þróuð verði langtímastefna fyrir nýtingu einstakra stofna, m.a. með þróun aflareglna og beitingu fjölstofnanálgunar þar sem því verður við komið.
- Aðferðir og stjórnun nýtingar á lifandi auðlindum sjávar taki mið af fjölbreyttu samspili í lífríki sjávar og miði að því að lágmarka neikvæð áhrif nýtingar á aðra lífríkisþætti.
- Tryggt verði að líffræðilegri fjölbreytni vistgerða og vistkerfa á Íslandi verði viðhaldið með því að vernda tegundir dýra, plantna og annarra lífvera, erfðaauðlindirnar sem þær búa yfir og búsvæði þeirra.
- Öll nýting hinnar lifandi náttúru fari fram á sjálfbæran hátt.
- Við framkvæmdir sem raska eða breyta lifandi náttúru verði beitt varúðarsjónarmiði og vistkerfisnálgun þannig að neikvæðum áhrifum á vistkerfið verði haldið í lágmarki.

Í þessum kafla verður fjallað um sjálfbærar veiðar á villtum dýrum og þær forsendur sem slíkar veiðar verða að byggja á. Þar sem villt dýr eru ekki aðeins nýtt með veiðum, heldur líka annars konar nytjum verður jöfnum höndum rætt um veiðar og nýtingu í þessum kafla. Fyrst verður rætt um hvað telst sjálfbær nýting á einstökum dýrastofnum og hvaða þekking þarf að liggja til grundvallar við slíkt mat. Þá verður fjallað um sjálfbærar veiðar í alþjóðlegu samhengi og leiðbeiningar sem settar hafa verið fram varðandi lagasetningu með sjálfbærni að leiðarljósi. Hér á landi komu ákvæði um sjálfbæra nýtingu villtra dýra með villidýralögum árið 1994. Fjallað verður um markmið þessa ákvæðis og hvernig því hefur verið beitt við stjórnun einstakra stofna. Því næst verður fjallað um stöðu og þekkingu á íslenskum dýrastofnum og hvernig hún samrýmist markmiðum og þeim skilningi á hugtakinu sjálfbærar veiðar sem nefndin leggur til að lögð verði til grundvallar. Loks verða settar fram tillögur um verklag þegar meta á sjálfbærni veiða úr einstökum stofnum villtra dýra og taka ákvarðanir um hvort og með hvaða hætti leyfa skuli veiðar.

6.2.1 Sjálfbær nýting dýrastofna

Hugmyndin að afrakstur af tilteknum stofni eigi að vera innan þeirra marka sem framleiðslugeta stofnsins ákvarðar á sér langa sögu (einkum við nýtingu skóga), þótt hún hafi ekki verið meitluð í orð eða sett í lög fyrr en á síðustu öld. Með sjálfbærri nýtingu er átt við að uppskera eða vextir séu nýtt af óskertum höfuðstól. Þetta hefur yfirleitt gengið þokkalega ef veiðidýrin eru svokallaðar r-tegundir, en mun síður ef um K-tegundir eru að ræða (sjá 5. rammagrein)

5. rammagrein - Almenn um r- og K-tegundir

Lífverur eru stundum flokkaðar sem r- og K-tegundir eftir einkennandi þáttum í lýð- og stofnvistfræði þeirra.

r-tegundir eru aðlagðar umhverfi sem tekur örum breytingum og hafa stofnar þeirra því mikla vaxtargetu ($r = \text{intrinsic rate of increase}$). Einkenni slíkra tegunda eru eftirfarandi:

- Verða snemma kynþroska
- Mikil frjósemi, þ.e. mörg en oft lítil afkvæmi
- Há dánartíðni, þ.e. stuttur kynslóðatími
- Hár vaxtarhraði stofns

Slíkar tegundir sýna oft miklar stofnsveiflur en flestir algengir veiðifuglar á Vesturlöndum eru af þessu tagi, t.d. endur og hænsnfuglar. Helsta áskorunin við veiðistjórnun þessara tegunda er oft sú að tryggja þeim örugg búsvæði fyrir fjölgun og vöxt og að veiðar séu hóflegar.

K-tegundir eru aðlagðar stöðugu umhverfi og er stofnstærð þeirra oft nálægt hámarksburðargetu umhverfisins ($K = \text{carrying capacity}$). Einkenni slíkra tegunda eru eftirfarandi:

- Verða seint kynþroska
- Lítil frjósemi
- Lág dánartíðni, þ.e. langur kynslóðatími
- Lítil vaxtarhraði stofns

Stofnar slíkra tegunda sveiflast yfirleitt fremur lítið, en sökum þess hve endurnýjunarhraði þeirra er lítil þola þær yfirleitt aðeins lítið veiðialag [135]. Dæmi um K-tegundir eru margar sjófuglategundir. Hér á landi er heimilt að veiða margar þeirra og eru K-tegundir því hlutfallslega mun algengari veiðifuglar hér en í öðrum Evrópulöndum.

Þrátt fyrir að sjálfbærar veiðar ættu með réttu að vera hornsteinn verndunar og nytja á villtum dýrum hefur reynst örðugt að skilgreina með skýrum hætti við hvað átt er með þessu hugtaki. Það sem einkum veldur því eru flóknir og ekki síst margbreytilegir eiginleikar einstakra stofna. Til að hægt sé að nýta stofn (þ.e. fjarlægja einstaklinga úr honum) án þess að stofninn minnki frá þeirri stærð sem hann var í þegar nýting hófst verður a.m.k. annað af tveimur eftirfarandi skilyrðum að vera uppfyllt [136]:

- 1) Framleiðsla stofns stendur undir nýtingunni. Þegar stofn er í vexti má fjarlægja þann fjölda einstaklinga sem nemur fjölguninni á ákveðnu tímabili og notfæra sér þannig þessa fjölgun. Í þessu sambandi skal hafa í huga að einstaklingar leggja mismikið til veltu í stofni og það getur skipt máli hvernig nýting dreifist á einstaka aldurshópa, kyn og svæði.
- 2) Afföll í stofni vegna veiða auka lífslíkur þeirra sem eftir standa. Þéttleikaháð áhrif er samheiti á ferlum sem hafa áhrif á lífslíkur einstaklinga á skilgreindu svæði og tengjast þéttleika þeirra, t.d. vegna aukinnar viðkomu. Ef slíkra áhrifa gætir er farið að þrengja að einstaklingum og þá rýmkast um þá sem eftir eru þegar aðrir eru fjarlægðir. Afar erfitt er að meta þéttleikaháð áhrif í náttúrunni en sú

staðreynd að ýmsir stofnar hafa verið nýttir um langt skeið, án þess að þeir hafi minnkað, rennir stoðum undir mikilvægi þéttleikaháðra ferla.

Framangreind tvö skilyrði eru tengd að því leyti að þegar búið er að minnka stofn, þar sem þéttleikaháðra áhrifa gætir, þá vex hann aftur upp að því marki sem hann var í áður en nýting hófst, svo fremi sem aðrir ráðandi umhverfisþættir hafi haldist óbreyttir. Þannig má nýta þéttleikaháð áhrif (skilyrði 2) til að framkalla stofnvöxt (skilyrði 1). Það mynstur leiðir af sér að stofn getur staðið undir jafnri veiði án þess að minnka þrátt fyrir að hann sé minni en áður en að nýting hófst. Því skyldi varast að álykta að veiði sé ekki sjálfbær þó stofn sé aðeins minni en hann var í upphafi ef stærð hans er stöðug til lengri tíma litið.

Í ljósi lélegs ástands margra nytjastofna sjávar má velta fyrir sér hve algengt það sé að stofnar séu nýttir án þess að þeim hnigni [137]. Einnig má færa fyrir því rök að öll nýting hverrar tegundar og skerðing á búsvæðum hennar geti leitt til hnignunar á erfðabreytileika viðkomandi stofns, og þar með líffræðilegri fjölbreytni, vegna minnkunar á virkri stofnstærð [138]. Þegar erfðafjölbreytni stofns minnkar, getur um leið dregið úr möguleikum hans til að aðlagast umhverfisbreytingum og skerðast því framtíðarhorfur hans [139, 140]. Þegar stofnar fara niður fyrir tiltekin mörk getur hafist keðjuverkun fjölbreyttra þátta sem leiða af sjaldgæfni (Allee áhrif) [141]. Slíkir þættir eru m.a. minnkun á erfðafjölbreytni (getur leitt til innræktunar), erfiðleikar við að finna maka og minni áhrif félagslegra þátta (t.d. minni sameiginlegar varnir gegn afræningjum) [142]. Hásmörkun á nýtingargetu stofnsins og hvenær veiðar eru sjálfbærar þurfa því ekki endilega að fylgjast að. Til að hægt sé að greina þessi mörk með vissu þarf að mæla genafjölbreytni og meta samband hennar við fjölda einstaklinga. Ekki er raunhæft vegna kostnaðar og fyrirhafnar að gera ráð fyrir viðamiklum sameindarannsóknnum til að meta áhrif nýtingar á erfðafjölbreytileika veiðistofna. Mat á sjálfbærni veiða mun því fyrst og fremst byggja á mati á öðrum þáttum. Engu að síður verður að hafa í huga að nýting verður að vera það hófleg að hún rýri ekki erfðabreytileika stofnsins til lengri tíma litið og takmarki þannig getu hans til að aðlagast breyttum umhverfisskilyrðum. Við mat á sjálfbærri nýtingu verður auk þess að gera ráð fyrir náttúrlegum breytileika, t.d. vegna veðurs og annarra þátta sem hafa áhrif á stofna og hefur af þeim sökum stundum verið miðað við að veiði stofna sé a.m.k. 25% minni en útreiknað veiðipól [135].

Erfitt er að skilgreina sjálfbærar veiðar nema út frá gefnum forsendum [143] í ljósi þess hve einstakir stofnar eru margbreytilegir, enda hafa slíkar veiðar verið skilgreindar með ýmsum hætti [144]. Alþjóðlegar stofnanir og samtök hafa gjarnan notast við skilgreiningu sem segir að veiðar hafi ekki marktæk áhrif á hina veiddu stofna [136, 145].

Ýmsar aðrar skilgreiningar hafa verið settar fram af fremur þröngum sjónarhóli efnahagslegra nytja, t.d. að nýting skuli vera jöfn framleiðslugetu stofnsins. Í þeim tilvikum er horft til þess að oft þarf að fjarlægja einstaklinga úr stofni (t.d. veiða) til þess að framkalla vaxtargetu og geta ýmsar samsetningar veiði og stofnstærðar verið sjálfbærar til lengri tíma. Enn ein skilgreining miðar við að stofn sé veiddur að því marki að hámarks afrakstur (HA) náist (e. Maximum sustainable yield). Slíkt er mjög varasamt þar sem HA sveiflast eftir ytri aðstæðum (t.d. breytileika í veðurfari og fæðuframboði) og því er þörf á mjög viðamikilli vöktun og upplýsingum um eðli stofns til að hægt sé að nýta stofn að þessu marki á hverjum tíma. Slík nýting krefst nákvæmrar veiðistjórnunar og veiðimenn verða að vera reiðubúnir að taka á sig skerðingu á veiðheimildum með litlum fyrirvara. Það er erfitt í framkvæmd og óvinsælt þar sem reynslan sýnir að verðmætamat flestra er mismunandi eftir því hvort þeir eru að missa eða eignast sömu verðmæti og eru menn mun næmari fyrir því sem af er tekið heldur en því sem kann að bætast við [136].

Í nýlegum leiðbeiningum um sjálfbærar veiðar, sem teknar voru saman á vettvangi Evrópusambandsins [146], eru sjálfbærar veiðar skilgreindar með þessum hætti (í þýðingu nefndarinnar):

Veiðar teljast sjálfbærar þegar nýting villtra dýra og búsvæða þeirra leiðir hvorki til langtíma skerðingar á líffræðilegri fjölbreytni, né kemur í veg fyrir endurheimt hennar. Slík nýting viðheldur getu líffræðilegrar fjölbreytni til að mæta þörfum og væntingum núverandi og komandi kynslóða og viðheldur jafnframt veiðunum sjálfum sem félagslega, fjárhagslega og menningarlega viðurkenndri iðju (er byggir á skilgreiningu á sjálfbærri nýtingu í 2. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni (CBD)).

Auk þess að miða við sjálfbæra nýtingu stofna, þá tekur framangreind skilgreining einnig til veiðimannasamfélagsins og ávinnings þess af sjálfbærum veiðum. Að mati nefndarinnar er best að miða við sveigjanlega skilgreiningu á sjálfbærni veiða er tekur mið af óvissu í þekkingu á stofnum. Slík skilgreining gerir jafnframt ráð fyrir að ekki sé veitt meira úr einstökum stofnum en svo að þeir fái að þróast á eigin forsendum.

Í Danmörku er sjálfbær nýting skilgreind með þeim hætti að stofn nái að endurnýja sig reglulega og viðhalda stærð, útbreiðslu og þéttleika. Þessi skilgreining er gegnsæ og einföld, ætti að ná til sem flestra stofna. Helsti kostur hennar er að forsenda nýtingar felst í því að stofn verður að viðhalda útbreiðslu og þéttleika. Þá er ekki hægt að nýta stofn meira en svo að náttúrulegir ferlar sem ráða framvindu hans ættu ekki að skerðast.

Nefndin leggur til að þessi danska skilgreining (með viðbótum) verði höfð til hliðsjónar við skilgreiningu á sjálfbærum veiðum í nýjum villidýralögum (sjá einnig 3. kafla):

Sjálfbærar veiðar: *Veiðar teljast sjálfbærar ef nýliðun stendur undir veiðum þannig að stofn nær að endurnýja sig reglulega og viðhalda þeirri stofnstærð og útbreiðslu til langs tíma litið, sem náttúruleg takmörk setja.*

Þegar átt er við náttúruleg takmörk er m.a. verið að vísa til þess að margir stofnar eru mun minni en náttúrulegir ferlar eða búsvæði setja þeim og ætti því endurheimt þeirra að rúmast innan þessarar skilgreiningar. Þetta er einnig í samræmi við skilgreiningu á ákjósanlegri verndarstöðu tegundar samkvæmt vistgerðartilskipuninni, en þar telst verndarstaða tegundar ákjósanleg þegar gögn um stofnstærð tegundarinnar gefa til kynna að hún haldi sér við til langs tíma litið sem lífvænlegur þáttur í vistgerðum hennar; náttúrulegt útbreiðslusvæði tegundarinnar fer ekki minnkandi og ólíklegt er að það minnki í fyrirsjáanlegri framtíð; og búsvæði tegundarinnar er það stórt að viðhald stofna þess er tryggt til langs tíma og líklegt má telja að svo verði áfram. Nefndin leggur mikla áherslu á að framangreind skilgreining nefndarinnar á sjálfbærri veiði og beiting hennar er háð því að sett hafi verið verndar- og nýtingarmarkmið fyrir viðkomandi stofn og fyrir liggja lágmarksupplýsingar um lýðfræði hans, sbr. kafla 5 og 10.4 (sjá 1. box). Þetta á ekki síst við um þær tegundir sem þegar er heimilað að veiða með áherslu á þær sem kunna að standa höllum fæti. Þess skal getið að í einhverjum tilfellum kann markmið veiða að vera að þær séu ekki sjálfbærar. Það gæti, t.d. átt við um ágengar tegundir eða aðrar tegundir sem menn vilja af einhverjum ástæðum halda í skefjum.

Verndar- og nýtingaráætlanir eru að mati nefndarinnar forsenda þess að hægt sé að stýra veiðum og tryggja verndun einstakra tegunda með viðunandi hætti. Því er lagt til að slíkar áætlanir verði gerðar um allar tegundir villtra dýra (sjá 1. box og 5. kafla)

1. box. Stýring á stofnum villtra dýra samkvæmt verndar- og nýtingaráætlunum

Ákvörðun um að aflétta friðun á einhverri tegund ætti að byggjast á því að:

A) Skilgreind verndar- og veiðistjórnunarmarkmið liggja fyrir um viðkomandi tegund, sem geta verið eitt af eftirfarandi:

- a. Að endurheimta fyrri stofnstærð og útbreiðslu
- b. Að viðhalda núverandi stofnstærð og útbreiðslu
- c. Að minnka núverandi stofnstærð og/eða útbreiðslu
- d. Útrýma stofni (staðbundið eða á landsvísu), t.d. ef um ágenga tegund er að ræða.

B) Fyrir liggja HVAÐA stofnstærð og útbreiðslu skuli miða við (eða stefnt að, sbr. ákjósanlega verndarstöðu) fyrir viðkomandi tegund og sé þá byggt á verndar- og nýtingaráætlunum fyrir einstakar tegundir.

C) Fyrir liggja áreiðanlegt mat á stofnstærð, útbreiðslu og lýðfræði stofnsins eins og viðkomu og dánartíðni og að þessi þættir séu vaktaðir með viðunandi hætti.

Þessi markmið þarf að endurskoða reglulega, t.d. á 5-10 ára fresti, með hliðsjón af sérstöðu og eiginleikum tegunda og stofnþróun þeirra.

6.2.2 Sjálfbærar veiðar í alþjóðlegu samhengi

Þótt ýmsir samningar sem Ísland er aðili að (einkum samningurinn um líffræðilega fjölbreytni) feli í sér skuldbindingar um að veiðar sem hér eru stundaðar skuli vera sjálfbærar, er ekki að finna nánari útfærslu á slíku hvað varðar villt dýr. Hins vegar hafa ýmis samtök og stofnanir sett fram verklagsreglur eða leiðbeiningar sem hægt er að styðjast við. Hér verður fjallað um þrjár slíkar en þær byggjast allar á því að horft er til vistkerfa í heild og með sjálfbærri nýtingu sé tekið tillit til heildaráhrifa allra umhverfispáttá á lýðfræði viðkomandi tegundar. Einnig ber að hafa í huga að líffræðileg kerfi eru síbreytileg, sem m.a. felur í sér að mörk sjálfbærni, t.d. í fjölda veiddra dýra, geta breyst vegna ófyrirséðra atburða í umhverfinu. Sem dæmi má nefna að ef stofn minnkar vegna sjúkdóms, mengunar, fæðuskorts eða loftslagsbreytinga, ættu veiðar að taka mið af því. Af þessu leiðir að líta verður á veiðibráð í samhengi við umhverfi sitt til að meta hvort nýting sé sjálfbær.

Evrópski sáttmálinn um veiðar og líffræðilega fjölbreytni (*European Charter on Hunting and Biodiversity*) var tekin saman á vettvangi Bernarsamningsins. Þar eru settar fram reglur og leiðbeiningar um veiðar sem þó eru ekki skuldbindandi fyrir aðildarþjóðir samningsins [146]. eru þær ætlaðar veiðimönnum, þeim sem skipuleggja og selja veiðiferðir sem og þeim sem stjórnar og hafa eftirlit með veiðum. Þessum reglum er ætlað að tryggja að veiðar séu stundaðar á sjálfbæran hátt og hafi ekki neikvæð áhrif á veiðistofna eða búsvæði þeirra. Er gengið út frá því að veiðimenn geti gegnt þýðingarmiklu hlutverki við skynsamlega nýtingu veiðistofna og verndun umhverfis. Megininntakið er sett fram í tólf liðum og fjalla þrjár þeirra beinlínis um sjálfbærni, þ.e. að veiðar skuli vera vistfræðilega sjálfbærar, gæta skuli að erfðafjölbreytni er geri tegundum tryggt að aðlagast breytingum og að viðhalda umhverfi á þann hátt að það tryggi heilbrigða og sterka stofna sem hægt sé að veiða úr. Önnur atriði lúta að reglum (sem skuli vera skýrar og samdar á þann hátt að menn virði þær), dýravelferð (draga úr óþarfa þjáningum dýra) og nýtingu villibráðar (tryggja að afurðir séu nýttar á viðeigandi hátt og forðast soun). Einnig er bent á þýðingu þess að nota fjárhagslegra hvata til verndunaraðgerða og að hagsmunaðilar séu hafðir með í ráðum og gerðir ábyrgir. Þá er hvatt til samvinnu þessara aðila varðandi stjórn á veiðitegundum, tegundum sem eru

bráð veiðitegunda (eða nærast á þeim) sem og búsvæðum þeirra. Loks að hvatt skuli til þess að einstök samfélög samþykki sjálfbærar nýttjar sem eina af stöðum verndunar.

Evrópusambandið hefur gefið út leiðbeiningar með hvaða hætti skuli meta hvort leyfa eigi veiðar með forsendur sjálfbærrar nýtingar að leiðarljósi („*Guide to sustainable hunting under the Birds Directive*“) [147]. Þar kemur m.a. fram sú afstaða að ef stofni er að hnigna og teljist þar með hafa neikvæða verndarstöðu („*unfavourable conservation status*“) sé ekki skynsamlegt að leyfa veiðar úr honum, jafnvel þótt veiðarnar sjálfar séu ekki orsök neikvæðrar stofnþróunar (grein 2.4.24). Verndarstaða er skilgreind í 1. grein vistgerðartilskipunarinnar sem „summa allra þátta sem hafa áhrif á viðkomandi tegund sem orsakað geta breytingar á útbreiðslu og stofnstærð hennar til lengri tíma.“ [58]. Einnig kemur þar fram að ef stofn tegundar fer minnkandi getur veiði úr honum ekki talist sjálfbær, nema um sé að ræða veiði sem sé hluti af vel skilgreindri veiðistjórnunaráætlun. Slík áætlun þarf einnig að fela í sér verndun búsvæða, beinast að því að hægt verði á neikvæðri stofnþróun og að stofninn verði byggður upp að nýju (grein 2.4.25).

6.2.3 Viðmið varðandi setningu laga er ná til sjálfbærrar nýtingar villtra dýra

Alþjóða veiði- og villidýraráðið (CIC = *Conseil Internationale de la Chasse et de la Conservation du Gibier*, = *International Council for Game and Wildlife Conservation*) [148] er ópólitísk ráðgjafarsamtök sem starfa í 80 þjóðlöndum [149]. Í samráði við Matvælastofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) tók ráðið nýlega saman leiðbeiningar í 28 liðum um hvernig standa skuli að löggjöf sem uppfylli markmið um sjálfbærar veiðar (2. tafla) og hefur auk þess gefið út allmargar skýrslur um sama efni [149]. Leiðbeiningar þessar voru unnar í samvinnu við Matvælastofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) og eru byggðar á nokkrum alþjóðasamningum: CITES-samningnum, Ramsar-samningnum, samningnum um líffræðilega fjölbreytni, Árósasamningnum, Bonn-samningnum og samningnum um verndun menningar- og náttúruarfleifðar heimsins. Einnig er byggt á viðurkenndum reglum, þar á meðal Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) og svokölluðum Addis-Ababa [83] og Malawi [84] reglum sem fjalla um veiðar í víðu samhengi. Nánast alla þá tólf liði, sem taldir eru upp í leiðbeiningum aðildarþjóða Bernarsamningsins, er að finna efnislega í leiðbeiningum Alþjóða veiði- og villidýraráðsins.

Nefndin fór yfir alla 28 liðina og lagði mat á hversu vel Íslandi hefði gengið að uppfylla þá. Að mati nefndarinnar vantar mikið upp á að þessi viðmið hafi verið uppfyllt í íslenskrí löggjöf eða við framkvæmd laga um villt dýr, eins og sjá má af öllum rauðu (óuppfylltu) liðunum í 2. töflu. Tekið skal fram að átt er við lagaumhverfi allra villtra dýra sem starf nefndarinnar snýst um (villta fugla og villt spendýr), og er hér því ekki einvörðungu horft til villidýralaganna. Vegna ófullkominna og úreltra laga um sjávarspendýr (sjá 9. kafla) fá flestir liðir falleinkum. Á sama hátt lyftir þróað stjórnkerfi hreindýraveiða (og í einhverjum tilfellum rjúpnaveiða) mörgum liðum upp.

6.2.3.1 Meginreglur

Alls eru tilgreindir 11 liðir sem falla undir meginreglur vegna setningar laga um villt dýr og veiðar á þeim (2. tafla). Að mati nefndarinnar hafa aðeins tveir þeirra verið uppfylltir hér á landi svo viðunandi teljist; forðast hefur verið að ganga of langt í lagasetningu og búið hefur verið í haginn fyrir alþjóðlega samvinnu þar sem þörf er á fjölbjóðlegu samstarfi og ákvarðanatöku varðandi málefni villtra dýra. Þó er sá hængur á hvað varðar sjávarspendýr að Íslendingar hafa annað hvort gert fyrirvara við ákvæði í

alþjóðasamningum er taka til hvala (t.d. Bernarsamningnum og CITES-samningnum) eða virða ekki ákvæði samninga (selir og Bernarsamningur; sjá 9. kafla um sjávarspendýr).

Hingað til hefur hvorki verið mótuð skýr stefna í málefnum villtra dýra né tekin upp heildstæð og þverfagleg nálgun í þessum málaflokkum (sjá 5. kafla um umsjón með málefnum villtra dýra). Starf nefndarinnar er ritar þessa skýrslu sem og tillögur hennar ættu að koma að góðum notum við mótnun slíkrar stefnu og eins samráð Umhverfisstofnunar við hagsmunaaðila haustið 2010 [150] (sjá 8. kafla um veiðar). Villidýralögin teljast vera skýr og auðskiljanleg og voru samin með aðkomu hagsmunaaðila. Ófullnægjandi lagaleg og stjórnsýsluleg staða sjávarspendýra (sjá 9. kafla um sjávarspendýr) veldur því að þessi liður telst aðeins uppfylltur að hluta. Þá hefur ekki tekist að tryggja skýrt hlutverk stofnana og samhæfingu þeirra á milli, nema að hluta (sjá 5. kafla um umsjón með málefnum villtra dýra).

Heimamenn og einkaaðilar (hér er átt við „locals“, svo sem veiðimenn, landeigendur og svæðisbundin náttúruverndarsamtök og/eða náttúruvannsóknasetur o.s.frv.) hér á landi koma ekki nema að mjög takmörkuðu leyti að stjórnun villtra dýrastofna, enda hefur varla verið virk veiðistjórnun nema á tveimur tegundum; hreindýrum og rjúpu. Hreindýraráð og óformlegur samráðshópur vegna rjúpnaveiða eru þar því undantekning. Á sama hátt hefur ekki tekist að tryggja þátttöku almennings í ákvarðanatöku er varða áætlanir um veiðistjórnun, líkt og er t.d. gert á borgarafundum í Bandaríkjunum [151] og með víðtæku samráðsferli í Danmörku [152]. Raunar eru engar slíkar áætlanir til sem hægt er að kalla því nafni (nema e.t.v. um hreindýr) og þar af leiðir hefur krafan um að veiðistjórnun skuli ávallt byggja á viðeigandi áætlunum ekki verið uppfyllt. Hið sama á við um að deila ábyrgð á veiðistjórnun milli miðlægra (ríkisvalds) og staðbundinna stjórnvalda (sveitar- og héraðsstjórna) sem og með heimamönnum; þar eru hreindýraveiðar eina undantekningin. Loks hefur ekki tekist að koma á fót skipulagðri upplýsingaöflun og vöktun nema á tiltölulega fáum veiðistofnum, svo sem hjá hreindýrum, rjúpu og þeim gæsastofnum sem að mestu eru vaktaðir á vetrarstöðvum erlendis (sjá einnig 10. kafla) [153].



2. tafla. Meginreglur sem miða skal við þegar sett eru lög er ná til sjálfbærrar nýtingar villtra dýra, samkvæmt tilmælum Matvælastofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO og Alþjóða veiði- og villidýraráðsins [148]). Gerður er greinarmunur á reglum sem hafa verið lögfestar hér (í meginatriðum, þá stjórnumerkt) eða nýttar við framkvæmd íslenskrar löggjafar (**svart letur**) og þeim sem ekki hafa verið lögfestar eða nýttar við framkvæmd löggjafar hér á landi (í meginatriðum, þá stjórnumerkt; **rautt letur**). Nánari útskýringar í texta.

Meginreglur

1. Móta stefnu í málefnum villtra dýra *
2. Semja skýr og auðskiljanleg lög með þáttöku hlutaðeigandi *
3. Taka upp heildstæða og þverfaglega nálgun *
4. Forðast að ganga of langt í lagasetningu
5. Tryggja skýrt hlutverk stofnana og samhæfingu þeirra í millum *
6. Heimamenn og einkaaðilar komi að stjórnun villtra dýrastofna *
7. Tryggja þáttöku almennings í ákvarðanatöku er varða áætlanir um veiðistjórnun
8. Koma á fót skipulagðri upplýsingaöflun og vöktun *
9. Veiðistjórnun skal ávallt byggja á viðeigandi áætlunum
10. Deila ábyrgð á veiðistjórnun milli miðlægra og staðbundinna stjórnvalda sem og með heimamönnum
11. Búa í haginn fyrir alþjóðlega samvinnu þar sem þörf er á fjölþjóðlegu samstarfi og ákvarðanatöku

Verndun

12. Notað tegundabundna nálgun *
13. Notað svæðisbundna nálgun
14. Þátttaka staðbundinna hagsmunaaðila í verndun villtra dýra
15. Vernda villt dýr fyrir skaðlegum og neikvæðum áhrifum annarrar landnotkunar *

Sjálfbær nýting

16. Skilgreina og stjórna mismunandi flokkum veiða og annarri nýtingu villtra dýra *
17. Gera skýran greinarmun á veiðitegundum og öðrum tegundum *

Frumatriði við mótun villidýralaga með sjálfbærni að leiðarljósi

18. Sjá til þess að ákvarðanir um veiðikvóta séu aðlögunarhæfar og byggja á vísindalegri þekkingu *
19. Koma á fót stjórnþækjum fyrir sveigjanlega veiðitíma sem auðvelt er að aðlaga *
20. Afmarka veiðisvæði með skýrum hætti
21. Hafa stjórn á veiðiaðferðum
22. Tryggja gagnsæja og virka úthlutun veiðiréttinda
23. Þátttaka heimamanna í sjálfbærri nýtingu villtra dýra
24. Setja reglur um verslun innanlands og við önnur lönd *

Framkvæmd og eftirfylgni

25. Koma á fót hvötum til að farið sé eftir lögum *
26. Nýta fjárhagslegan ávinning til að bæta umsjón með villtum dýrum *
27. Koma á jafnvægi milli þjónustu og löggæslu
28. Koma á fót á stjórnþækjum til að auðvelda eftirlit með veiðum og verslun *

6.2.3.2 Verndun

Að mati nefndarinnar hefur ekkert af fjórum atriðum verið uppfyllt er varðar lagasetningu er tekur til verndunar villtra dýra. Tegundabundin nálgun á þó við um flesta fuglastofna, en tekur samt ekki til hlunninda (sjá kafla 8.2.4 varðandi nýtingu hlunninda). Hið sama á við um seli og smáhveli (sjá 9. kafla) en verndun beggja þessara dýrahópa er óviðunandi eins og víða má sjá í þessari skýrslu. Svæðisbundin nálgun og þátttaka staðbundinna aðila við verndun villtra dýra er ekki stunduð að neinu marki hér á landi en hreindýr eru hér enn og aftur undantekningin. Þá vantar mikið upp á að villt dýr séu vernduð fyrir skaðlegum og neikvæðum áhrifum annarrar landnotkunar. Þetta þarf að bæta til muna enda vantar slík ákvæði í villidýralögin og ákvæði annarra laga um þetta efni, t.d. Náttúruverndarlaga og Skipulagslaga, eru afar óljós og því lítil stoð af þeim (sjá kafla 6.1 um vernd búsvæða).

6.2.3.3 Sjálfbær nýting

Að mati nefndarinnar hafa íslensk stjórnvöld uppfyllt að mestu leyti annan af tveimur liðum sem hér eru til umræðu og fjalla um setningu laga er taka til sjálfbærrar nýtingar villtra dýra, þ.e. að gera skýran greinarmun á veiðitegundum og öðrum tegundum. Þetta á þó ekki við um hvali sem eru ekki friðaðir með öðrum hætti en að leyfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra þarf til að veiða þá (sjá 9. kafla). Hitt atriðið, að skilgreina og stjórna mismunandi flokkum veiða og annarri nýtingu villtra dýra hefur ekki verið uppfyllt hvað varðar sjávarspendýr (sbr. athugasemd hér að framan) og hvað varðar nýtingu hlunninda af villtum fuglum. Þá er í raun afar lítil virk veiðistjórnun á flestum tegundum.

6.2.3.4 Frumatriði við móttun villidýralaga með sjálfbærni að leiðarljósi

Af þeim sjö atriðum sem tilgreind eru hafa fjögur verið uppfyllt að mestu eða öllu leyti í íslenskri löggjöf að mati nefndarinnar: að sjá til þess að ákvarðanir um veiðikvóta séu aðlögunarhæfar og byggja á vísindalegri þekkingu (sbr. hvala- og hreindýrakvóta); koma á fót stjórnþækkjum fyrir sveigjanlega veiðitíma sem auðvelt er að aðlaga (hefur þó ekki verið gert hvað varðar seli og nýtingu hlunninda); hafa stjórn á veiðiaðferðum og loks að tryggja gagnsæja og virka úthlutun veiðiréttinda en þá er átt við að kveðið skuli skýrt á í lögum um veiðirétt og hvernig stýra eigi veiðum með gagnsægjum og sanngjörnum reglum.

Þau þrjú atriði sem upp á vantar að mati nefndarinnar er að afmarka veiðisvæði með skýrum hætti (hreindýr undanskilin); þátttaka heimamanna í sjálfbærri nýtingu villtra dýra (hreindýr eru undantekning) og síðast en ekki síst að setja reglur um verslun með dýr og afurðir þeirra, innanlands og við önnur lönd. Slík reglugerð hefur ekki enn verið sett, nítján árum eftir gildistöku villidýralaganna. Íslendingar eru reyndar aðilar að CITES-samningnum sem skuldbindur okkur til að fylgjast sérstaklega með alþjóðlegri verslun og flutningi milli landa á dýrum í útrýmingarhættu; þær tegundir sem koma við sögu hér á landi eru þó sárafáar.

6.2.3.5 Framkvæmd og eftirfylgni

Hér vantar nokkuð upp á að mati nefndarinnar en þrjú af fjórum tilgreindum atriðum eru uppfyllt að takmörkuðu leyti.

Ekki er að sjá að í íslenskri villidýralöggjöf séu ákvæði sem beinlínis hvetji fólk til að fara eftir lögum, t.d. að verðlauna fólk með einhverjum hætti fyrir að benda á eða kæra lögbrot. Þess má geta að skv. ýmsum eldri lögum, t.d. um friðun héra frá 1914, mátti greiða uppljóstrunarmanni sérstaka þóknun. Það er mat Persónuverndar, sem m.a. er stutt álitum umboðsmanns Alþingis og ráðgjafarhóps Evrópusambandsins um túlkun reglna um persónuvernd, að sérstaka lagaheimild þurfi til að safna og nýta nafnlausar ábendingar [154].

Í þeim lögum sem taka til villtra dýra virðast heldur ekki vera sérstakir hvatar sem leitt geta til óhóflegrar nýtingar villtra dýra og búsvæða þeirra; hér er t.d. átt við niðurgreiðslur eða aðra fjárhagslega hvata sem stuðla að rányrkju og eyðingu búsvæða. Þó má benda á ríkisstyrki í landbúnaðarkerfinu hér á landi til framræslu votlendis á síðustu öld og framlög til skógræktar á síðari árum ásamt breytingum á búsvæðum og líffræðilegri fjölbreytni í kjölfar slíkra framkvæmda. Einnig að vanburða löggjöf um seli hafi gert hringormanefnd kleift á sínum tíma að hvetja til og verðlauna víðtækar veiðar á selum. Alþjóða veiði- og villidýraráðið hvetur á hinn bóginn til þess að lögfest verði ákvæði þar sem menn hafi ávinning (t.d. í formi styrkja eða afsláttis af sköttum) af því að bæta lífsskilyrði villtra dýra, svo fremi sem slíkt sé innan skynsamlegra fjárhagslegra og félagslegra marka eins og það er orðað.

Ákvæði um að koma á fót á stjórnþækjum til að auðvelda eftirlit með veiðum og verslun hefur verið uppfyllt að takmörkuðu leyti. Skráning veiða á fuglum og þeim spendýrum sem falla undir villidýralögin í gegnum veiðikortakerfið var mikið framfaraspor. Engar opinberar upplýsingar eru hins vegar um eggjatöku, og selveiðar (beinar og óbeinar) eru ekki skráðar á viðunandi hátt, fremur en veiðar á smáhvelum (sem oftast er meðafli). Þá á eftir að setja reglugerð um kaup, sölu, innflutning og útflutning villtra dýra (sbr. að framan) og engar opinberar upplýsingar eru um sölu á villibráð (sjá kafla 8.2.5).

Fjárhagslegur ávinningur af veiðum er aðeins að litlu leyti notaður til að bæta umsjón með villtum dýrum, þ.e. með því að rukka gjald fyrir veiðikort og nota hluta þess til rannsókna og eins að selja hreindýraveiðileyfi og nýta hluta af því fé til umsjónar og rannsókna. Sá fjárhagslegi ávinningur sem landeigendur og þjónustuaðilar njóta vegna veiða á villtum dýrum skilar sér hins vegar ekki, nema þá óbeint í gegnum skattkerfið.

Sú grein sem fjallar um að koma skuli á jafnvægi milli þjónustu og löggæslu tekur mið af því fyrirkomulagi sem tíðkast víða, að hafa sérstaka eftirlitsmenn með veiðum og náttúrunnar gæðum. Sums staðar erlendis hafa þessir eftirlitsmenn einnig lögregluvald. Er ætlast til að slíkir aðilar reyni ekki einungis að standa menn að verki við að brjóta lög, heldur leiðbeini veiðimönnum og þjóni á annan hátt. Hér að landi er allt eftirlit með veiðum (að hreindýrum undanskildum) í höndum lögreglu. Veiðieftirlitsmenn, með sérþekkingu á veiðidýrum og hegðun veiðimanna, gætu víða gert sama og jafnvel meira gagn og eins aðstoðað veiðimenn eftir því sem við á (sjá 12. kafla um eftirlit með og brot á villidýralögum).

- Mikið vantar upp á að íslensk löggjöf uppfylli viðmið Alþjóða veiði- og villidýraráðsins (CIC) og hafa einungis 7 af 28 atriðum verið uppfyllt að mati nefndarinnar.
- Nefndin leggur til að leiðbeingar CIC verði hafðar til hliðjónar við undirbúning löggjafar sem uppfylli markmið um sjálfbærar veiðar.

6.2.4 Ákvæði um sjálfbærar veiðar í villidýralögum

Með villidýralögum sem sett voru árið 1994 kom í fyrsta sinn inn ákvæði um að veiðar á villtum dýrum skyldu vera sjálfbærar og er það orðað svo í 7. gr.: „Ákvörðun um að aflétta friðun samkvæmt lögum þessum skal 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 nýttja verðmæti í kjöti, skinnnum eða öðrum afurðum...“ Er þetta ákvæði í samræmi við anda og efni tveggja alþjóðlegra samninga sem Ísland gerðist aðili að um þetta leyti: Ríó-samningsins um líffræðilega fjölbreytni (1992) og Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og villtra dýra og búsvæða þeirra (1994). Hliðstæð ákvæði eru einnig í hafréttarsamningnum sem Íslendingar samþykktu rúmum tíu árum áður.

Krafan um sjálfbæra nýtingu villtra dýrastofna var merk nýjung. Hins vegar hefur oltið á ýmsu hvernig þessu ákvæði hefur verið beitt við ákvörðun um veiðar úr þeim stofnum sem falla undir villidýralögin. Ef fáeinir tegundir eru undanskildar (einkum rjúpa, hreindýr og gæsir) vantar yfirleitt mikið upp á að hægt sé að meta út frá fyrirliggjandi gögnum hvort veiðar á einstökum tegundum séu sjálfbærar. Samantekt fyrsta válista um íslenska fugla árið 2000 [73] varð ekki tilefni til neinna aðgerða að hálfu stjórnvalda, þrátt fyrir skýrar vísbendingar um vanda ýmissa stofna og hugsanlega ofveiði. Á hinn bóginn brugðust stjórnvöld skjótt við og friðuðu blesgæs árið 2006 þegar ábendingar komu fram um óviðunandi ástand stofnsins [155]. Hið sama á við um viðbrögð vegna ört hnignandi svartfuglastofna á síðustu árum [156], þótt það hafi enn sem komið er aðeins leitt til lítils háttar styttingar á skotveiðitíma að vori. Því er óhætt að segja að stjórnvöld hafi upp á síðkastið í einhverjum tilfellum verið nokkuð vakandi gagnvart nauðsynlegum aðgerðum til að tryggja sjálfbæra nýtingu villtra dýra.

6.2.4.1 Sjálfbærni og nýting hlunninda

Allt frá 1954 hafa verið í fuglafriðunarlögum ákvæði um nýtingu hlunninda sem heimila tilteknum aðilum veiðar á ófleygum ungum og eins að veiða fugla á varptíma. Komið hefur upp misræmi í túlkun villidýralaganna á því hvort slík nýting hlunninda gangi framur 6. gr. laganna um friðun og 7. gr. um sjálfbærni, nánar tiltekið þá setningu að friðunarákvæði laganna skulu ekki vera því til fyrirstöðu að nýttja megi tiltekin hlunnindi (sjá 20. gr.). Af þessu leiðir að ekki er talið nægilega ljóst hvort umhverfis- og auðlindaráðherra hafi heimild til að takmarka hlunnindanyttjar, eins og aðrar nytjar. Meirihluti nefndarinnar telur að það hafi ekki verið ætlun löggjafans að undanskilja hlunnindanyttjar frá sjálfbærniákvæðinu. Öll stýring veiða skv. lögum byggir á setningu reglugerða sem ráðherra skal setja. Hins vegar er svo búið um hnútana að vandséð er hvernig stýra megi þessum nytjum, að óbreyttum lögum, þar sem beina heimild til setningar reglugerðar um þetta efni virðist ekki vera að finna í lögum. Nefndin telur engin rök hníga til þess að undanskilja hlunnindanyttjar frá sjálfbærri nýtingu enda gangi slíkt í bága við alþjóðlegar skuldbindingar, anda og bókstaf villidýralaganna. Um þetta er fjallað nánar í kafla um nýtingu hlunninda (sjá kafla 8.2.4).

- Ákvæði um sjálfbæra nýtingu villtra dýra sem komu með villidýralögum 1994 eru í samræmi við skuldbindingar í alþjóðlegum samningum sem Ísland gerðist aðili að um þetta leyti.
- Á ýmsu hvernig þessu ákvæði hefur verið beitt enda hafa varla verið forsendur til að meta hvort veiðar á mörgum tegundum villtra dýra séu sjálfbærar vegna þess hve þekking á þeim stofnum er lítil.
- Hin síðari ár hafa stjórnvöld verið mun meira vakandi gagnvart nauðsynlegum aðgerðum til að tryggja sjálfbæra nýtingu villtra dýra (veiðistjórn á rjúpu, friðun blesgæsar og fyrirhugaðar aðgerðir vegna lélegs ástands svartfuglastofna).
- Nefndin telur að hlunnindanyttjar eigi ekki að vera undanskildar sjálfbærri nýtingu. Í ljósi þess hvernig þetta ákvæði hefur verið túlkað á mismunandi hátt, telur

nefndin engu að síður rétt að taka af öll tvímæli og að breytingar verði gerðar á villidýralögum til að eyða þessari óvissu og tryggja ráðherra brúklegt stjórnþæki til að unnt sé að stýra þessum nytjum gerist þess þörf.

6.2.5 Sjálfbær nýting íslenskra villtra dýrastofna

Í öðrum hluta þessa kafla voru settar fram þær forsendur sem að mati nefndarinnar þurfa að liggja fyrir ef aflétta á friðun og leyfa veiðar á einstökum tegundum villtra dýra. Þar var lögð áhersla á að skilgreind verndar- og veiðistjórnunarmarkmið liggja fyrir um viðkomandi stofn; að fyrir liggja hvaða stofnstærð og útbreiðslu skuli miða við (eða stefna að) og sé þá byggt á verndar-, nýtingar- eða stofnstjórnunaráætlunum fyrir einstakar tegundir. Loks að fyrir liggja áreiðanlegt mat á stofnstærð, útbreiðslu og lýðfræði stofnsins, eins og viðkomu og dánartíðni, og að þessi þættir séu vaktaðir með viðunandi hætti.

Afar fátt af því sem að framan er talið hefur verið uppfyllt hvað varðar veiðistjórnun á íslenskum villtum dýrastofnum. Raunar eru staðtölur eins og stofnstærð og stofnþróun afar illa þekktar fyrir langflestu stofna, hvað þá að fyrir liggja skilgreind markmið um stofnstærðarstjórnun eða áætlanir um verndun- og nýtingu. Hér á eftir verður fjallað um íslensk spendýr og fugla og sjálfbæra nýtingu stofna þeirra.

6.2.5.1 Spendýr

Hér á landi og í hafinu umhverfis hafa sést a.m.k. 60 tegundir spendýra og eru þá búfé og gæludýr ekki talin [157]. Mestu munar um stórhveli og höfrunga en meðal þeirra síðarnefndu eru margar tegundir sem lítið er vitað um. Raunar er þekking á íslenskum spendýrum yfirleitt bágborin og á það ekki aðeins við um þær tegundir sem ekki teljast til nytja (3. tafla). Því er erfitt og oftast útilokað að meta verndarstöðu, áætla stofnstærð, stofnþróun og hvað þá meta veiðiþol flestra tegunda. Grundvöllur fyrir sjálfbærri nýtingu slíkra tegunda á þeim forsendum sem nefndin leggur til grundvallar er því ekki fyrir hendi. Reyndar er þekkingin engu betri annars staðar í Evrópu, t.d. á smáhvelum (3. tafla). Válisti hefur ekki verið gerður fyrir íslensk spendýr en líklega myndi verulegur hluti þeirra falla í flokkinn DD (= gögn nægja ekki til mats, skv. flokkun IUCN). Flest stórhveli eru á alþjóðlegum válistum, án tillits til sterkrar stöðu einstakra undirstofna, t.d. hér við land. Þekking á flestum stofnum stórvalategunda sem halda til við Ísland telst reyndar góð á alþjóðavísu.

Samkvæmt íslenskum lögum er heimilt að veiða eða veita heimild til veiða (hvalir með reglugerð) á nánast öllum tegundum villtra spendýra sem finnast hér á landi eða í hafinu umhverfis (3. tafla). Eina undantekningin frá þessu er rostungur. Hann er alfriðaður, því líta verður svo á að villidýralögin nái til hans þar sem hann er hvorki selur né hvalur og villt dýr, þar með talin þau sem koma reglulega eða kunna að berast til landsins, eru friðuð nema annað sé tekið fram í villidýralögum (sbr. 6. grein). Þar að auki er hann strangfriðaður samkvæmt Bernarsamningnum. Umdeilanlegt er hvort villtar kanínur falli undir friðunarákvæði laganna, en nauðsynlegt er að svo verði (sjá kafla 3 varðandi skilgreiningar og kafla 4 um markmið og gildissvið villidýralaga). Selir eru ófriðaðir með öllu, nema hvað bannað er að skjóta landsel og útsel í látrum en það bann hefur verið virt að vettugi um langt skeið (sjá 9. kafla um sjávarspendýr). Hvítbjörn er friðaður á sundi og á hafís og hagamús utandyra. Þá er ekki heimilt að veiða hvali nema með leyfi og má því segja að flestir þeir séu friðaðir. Ráðherra getur með einfaldri breytingu á reglugerð veitt heimildir til veiða á öllum hvalategundum sem hér er að finna. Í heildina er því sá lagarammi sem tryggja á sjálfbærar veiðar allsendis ófullnægjandi að því er við kemur sjávarspendýrum.

Afar fáar íslenskar spendýrategundir eru nú veiddar með nytjar í huga. Reyndar eru öll landspendýr (að hreindýrum undanskildum) aðeins veidd til að halda stofnum niðri og koma í veg fyrir hugsanlegt tjón. Með fáeinum undantekningum (refur, minkur, hreindýr, hagamýs og nokkrir reyðarhvalir) er lítið vitað um lýðfræði þeirra. Stofnar landsels og útsels hafa mikið látið á sjá á undanförunum áratugum, m.a. vegna ofveiði, hvort sem þar áttu í hlut verðlaunaveitingar eða meðaflí í grásleppunetum (sjá 9. kafla um sjávarspendýr). Reyndar eru þessir selastofnar nánast þeir einu þar sem sett hafa verið fram skilgreind markmið um stofnstærð en í báðum tilvikum er miðað við sögulegt lágmark stofnanna (sjá 9. kafla um sjávarspendýr). Sumir hvalastofnar, eins og sléttbakur, hafa ekki enn náð sér eftir ofveiði á öldum áður en aðrir hafa stækkað mikið eftir friðun, t.d. hnúfubakur. Þá hefur refastofninn vaxið mikið á undanförunum áratugum.



3. tafla. Íslensk spendýr. Stofnar, flokkun eftir verndarstöðu ásamt mati á vöktun. Leðurbökum, búfé og gæludýrum er sleppt í þessari upptalningu. Stjórnumerktar tegundir eru fremur sjaldséðir gestir eða flækningar. Heimildir er tilgreindar neðanmáls.

TEGUND	Vísindaheit	Staða eða stofnmat (einstaklingar og matsár)	Stofnþróun á Íslandi (1990-2010)			Ábyrgðartegundir Íslands (ekki skilgreindar)	Válísti Ísland (ekki verið gerður)	IUCN válísti metinn fyrir Evrópu	Habitat Directive (viðaukar)	BERN (viðaukar)	BONN (CMS; viðaukar)	Alþjóðlegur válísti (IUCN)	CITES (viðaukar)
			Staða vöktunar	Veiðipól metið	Ábyrgðartegundir Íslands (ekki skilgreindar)								
Refur	<i>Alopex lagopus</i>	10.000 (2009)	LI	1	nei		LC	II, IV	II		LC		
Minkur	<i>Neovison vison</i>	?	MD	2	nei						LC		
Hvítabjörn*	<i>Ursus maritimus</i>	sjaldséður	U	2	nei		VU		II		VU		
Rostungur*	<i>Odobenus rosmarus</i>	sjaldséður	U	2	nei		NA	V	II		DD		
Landselur	<i>Phoca vitulina</i>	5000 (2011)	LD	2	nei		LC	II, V	III		LC		
Vöðuselur	<i>Phoca groenlandica</i>	árviss	U	3	nei		NA	V	III		LC		
Hringanóri	<i>Phoca hispida hispida</i>	árviss	U	3	nei		LC	V	III		LC		
Útselur	<i>Halichoerus gryphus</i>	6000 (2005)	LD	2	nei		LC	II, V	III		LC		
Blöðruselur	<i>Cystophora cristata</i>	árviss	U	3	nei		NA	V	III		VU		
Kampselur	<i>Erignathus barbatus</i>	árviss en sjaldgjæf	U	3	nei		NA	V	III		LC		
Mjaldur*	<i>Delphinapterus leucas</i>	afar sjaldséður	U	3	nei		NA	IV			VU	II	
Náhvalur*	<i>Monodon monocerus</i>	afar sjaldséður	U	3	nei		NA	IV	II	II	DD	II	
Hnísa	<i>Phocoena phocoena</i>	27.000 (1987)	U	3	nei		VU	II, IV	II		VU	II	
Hnýðingur	<i>Laegenorhynchus albirostris</i>	langalg höfr v/Ísland	U	3	nei		LC	IV	II		LC	II	
Leiftur*	<i>Laegenorhynchus acutus</i>	100.000+ (2004)	U	3	nei		LC	IV	II		LC	II	
Léttir*	<i>Delphinus delphis</i>	sjaldséður	U	3	nei		DD	IV	II		LC	II	
Stökkull*	<i>Tursiops truncatus (tursio)</i>	mjög sjaldséður	U	3	nei		DD	II, IV	II		DD	II	
Rákahöfrungur*	<i>Stenella coeruleoalba</i>	mjög sjaldséður	U	3	nei		DD	IV	II		CD	II	
Háhyrningur	<i>Orcinus orca</i>	5500 (1987-89)	U	2	nei		DD	IV	II	II	CD	II	
Marsvín	<i>Globicephala melas</i>	?	U	2	nei		DD	IV	II		LC	II	
Andarnefja	<i>Hyperdoon ampullatus</i>	?	U	2	nei		DD	IV	II	II	CD	I	
Skugganefja*	<i>Ziphius cavirostris</i>	sjaldséður	U	3	nei		DD	IV	II		DD	II	
Króksnjáldri	<i>Mesoplodon densirostris</i>	mjög sjaldséður	U	3	nei		DD	IV	III		DD	II	
Norðsnjáldri*	<i>Mesoplodon bidens</i>	mjög sjaldséður	U	3	nei		DD	IV	II		DD	II	
Búrhvalur	<i>Physeter macrocephalus</i>	?	U	2	nei		VU	IV	III	II	VU	I	
Norðhvalur*	<i>Balaena mysticetus</i>	mjög sjaldséður	U		nei		NA	IV	II	I	CD	I	
Sléttbakur(*)	<i>Eubalaena glacialis</i>	sjaldséður	U	2	nei		CR	IV	II	I	EN	I	
Sandlægja**	<i>Eschrichtius robustus</i>	útdauð í Atlantshafi	Ex								CD		
Steypireyður	<i>Balenoptera musculus</i>	?	MI	2	nei		EN	IV	II	I	EN	I	
Langreyður	<i>Balenoptera physalus</i>	20600 (2007)	MI	2	já		NT	IV	II	I II	EN	I	
Sandreyður	<i>Balenoptera borealis</i>	9200 (1995)	(S)	2	nei		EN	IV	III	I II	EN	I	
Hrefna	<i>Balenoptera acutorostrata</i>	9588 (2008)	LD	2	já		LC	IV	III		NT	I	
Hnúfubakur	<i>Megaptera novaeangliae</i>	?	LI	2	nei		LC	IV	II	I	LC	I	
Hreindýr	<i>Rangifer tarandus</i>	4700 (2011)	LI	1	já				III		LC		
Hagamús	<i>Apodemus sylvaticus</i>	?	U	3	nei						LC		
Húsamús	<i>Mus musculus</i>	?	U	3	nei						LC		
Brúnrotta	<i>Rattus norvegicus</i>	?	U	3	nei						LC		
Svartrotta	<i>Rattus rattus</i>	?	U	3	nei								
Kanína	<i>Oryctolagus cuniculus</i>	?	LI	3	nei						NT		

Skýringar við 3. töflu: Við mat á stofnþróun og stöðu þekkingar á einstökum stofnum er byggt á eftirfarandi heimildum: refur [158], landselur [159], útselur [160], hvalir almennt [157, 161, 162], hnísa [163], hnýðingur [161], marsvín [164], andarnefja [165] (óleiðrétt lágmarksamat – leiðréttingaþáttur gæti allt að fimmfaldað matið á þessari djúpsjávartegund), búrhvalur [166], steypireyður [167], langreyður og sandreyður [168], hrefna [169], hnúfubakur [170], hreindýr [171]. Uppl. um stöðu tegunda í Evrópu [172]. Hugtök sem notuð eru í töflunni til að lýsa stofnþróun: > 30% fækkun = Mikil fækkun (**LD**); 10–29% fækkun = Talsverð fækkun (**MD**); <10% fækkun og/eða < 10% vöxtur = Stofn stöðugur (**S**); 10–29% vöxtur = Talsverð aukning (**MI**); > 30% vöxtur = Mikil aukning (**LI**); Óþekkt (gögn vantar) = Stofnþróun óþekkt (**U**).

Skýringar á vöktunareinkunnum: 1 = viðunandi; 2 = þarf að bæta verulega; 3 = lítil/engin.

Skýringar á válistaflokkum: Ex = útdauður, CR = í bráðri hættu, EN = í hættu, VU = í yfirvofandi hættu, LR = í nokkuri hættu, LC = aðrar tegundir, NA = válistamat á ekki við, DD = upplýsingar ófullnægjandi

6.2.5.2 Fuglar

Heimilt er að veiða 29 fuglategundir hér á landi (4. tafla). Fimm aðrar tegundir eru nýttar en friðaðar fyrir skotveiðum, en eggjataka er heimil hjá húsönd, æðarfugli og kríu og unga- og eggjataka er heimil hjá súlu og skúm. Reynt hefur verið að meta gróflega stærð allra þeirra stofna sem veitt hefur verið úr en viðunandi mat liggur aðeins fyrir á um þriðjungi veiðitegundanna (4. tafla). Þá er stofnþróun hjá langflestum þeim tegundum sem hafa verið veiddar annað hvort óþekkt eða stofnar þeirra hafa minnkað á undanfönum árum [173]. Hér er einkum um að ræða ýmsar tegundir sjófugla sem nú eru á niðurlæð. Eins á þetta við um nokkrar tegundir sem taldar eru valda tjóni og hafa verið mikið veiddar, án þess að viðunandi mat hafi verið gert á meintu tjóni af þeirra völdum eða reynt hafi verið að meta árangur veiða til að draga úr hugsanlegu tjóni. Að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands eru um 2/3 þeirra fuglategunda sem heimilt er að veiða hér á landi illa vaktaðar og er þekkingu á stöðu þeirra því ábótavant (4. tafla) [173]. Forsendur sjálfbærrar nýtingar flestra fugla sem veiddir eru hér á landi eru ófullnægjandi í ljósi lítillar þekkingar á stofnum og þróun þeirra.

Hér á landi verpa eða fara um reglulega 20 tegundir fugla sem friðaðar eru hér en heimilt er að veiða í einhverju landa Evrópusambandsins (5. tafla). Langflestar hafa verið friðaðar hér mjög lengi og margar í nær 100 ár. Um helmingur þessara 20 tegunda er það fálíðaður að engin forsenda er fyrir veiðum á þeim. Nokkrar eru hins vegar mjög algengar og gætu hugsanlega þolað veiðar, t.d. æðarfugl, heiðlóa, hrossagaukur, spói og skógarpróstur (sjá umfjöllun í kafla 8.2.3.8). Stofnar þessara tegunda eiga þó flestir sameiginlegt að þeir eru að annað hvort að minnka eða stofnþróun þeirra hér á landi er óþekkt. Tekið skal fram að í löndum Evrópusambandsins er ekki endilega um að ræða veiðar úr sömu stofnum og verpa hér eða fara um. Það á t.d. við margæs, jaðrakan og blesgæs. T.d. eru nær eingöngu rússneskar blesgæsir veiddar í Evrópu en þær blesgæsir sem hér fara um eru sérstök og fálíðuð undirtegund sem hvergi er veidd í Evrópu.



4. tafla. Íslenskir fuglar sem heimilt er að veiða. Áætluð stofnstærð (fjöldi varppara) á Íslandi og í Evrópu, hlutfall evrópsks stofns af heimsstofni og hlutfall íslensks stofns af Evrópustofni. Sýnd er flokkun tegunda eftir verndarstöðu, stofnþróun í Evrópu [174] og mati á vöktun hér á landi. Byggt á gögnum frá Náttúrufræðistofnun Íslands [173]. Sjá að öðru leyti skýringar við 3. töflu.

Tegund	Stofnmat (varppör á Íslandi) sæmilegar tölur eru feitletraðar	Hlutfall af heimsstofni í Evrópu	Stofnþróun í Evrópu (1990-2000)	Hlutfall af evrópustofni á Íslandi	Stofnþróun á Íslandi (2000-2010)	Staða vöktunar á ísl. stofnum	Ábyrgðartegundir Íslands	Válisti Ísland 2000	Species of Eur. Cons. Cons. (SPEC)	European Threat Status (ETS)	Bird Directive (viðaukar)	BERN (viðaukar)	Aþjódlegur válisti (IUCN)	CITES
Fýll	1.000.000—2.000.000	25-49	LI	23-36	MD	2	x			S			3	
Súla	31.500	75-94	LI	10	S	1		VU		S			3	
Dílaskarfur	4.127	25-49	LI	1	S	1				S			3	
Toppskarfur	4900	75-94	MD	6-7	MD	2				(S)			3	
Heiðgæs	45.000—50.000	100	MI	61-75	LI	1	x			S	II/2		3	
Grágæs	20.000—30.000	25-49	LI	11-17	S	2	x	VU		S	II/1,III/2		3	
Helsingi	120	100	LI	<0,5	MI	1	x	EN		S	I		2	
Rauðhöfði	4.000-6.000	25-49	U	1	U	2				S	II/1,III/2		3	
Urtönd	3.000—5.000	5-24	U	<0,5	U	3				(S)	II/1,III/2		3	
Stökkönd	10.000—15.000	5-24	SD	<0,5	U	2				(S)	II/1,III/1		3	
Skúfönd	8.000—12.000	25-49	MD	1	S	2			3	(D)	II/1,III/2		3	
Duggönd	3.000—5.000	25-49	S	2	MD	2			3W	EN	II/1,III/2		3	
Hávella	2.000—3.000	25-49	S	<0,5	U	2				(S)	II/2		3	
Toppönd	2.000—4.000	5-24	SD	2	U	2				(S)	II/2		3	
Rjúpa	50.000—200.000	25-49	F	4-12	MD	1				S	II/1,III/2		3	
Skúmur	5.400	100	LI	34	MD	3	x			S			3	
Kjói	5.000—10.000	5-24	U	4-13	MD	2				(S)			3	
Hettumáfur	25.000—30.000	50-74	MD	1-2	MD	2				(S)	II/2		3	
Silfurmafur	5.000—10.000	50-74	MI	<0,7	U	2				S	II/2			
Sílamáfur	50.000	75-94	LI	14-17	MD	3				S	II/2			
Hvítmáfur	10.000—15.000	5-24	S	7-21	LD	2				(S)			3	
Svartbakur	15.000—20.000	50-74	LI	8-14	LD	2	x	VU		S	II/2			
Rita	530.000	25-49	MD	18-27	MD	1				(S)			3	
Stuttnefja	330.000	5-24	LD	14-21	LD	1		VU	3	(VU)			3	
Langvía	690.000	5-24	LI	27-36	MD	1	x			(S)			3	
Álka	310.000	75-94	U	44-86	MD	1	x			(S)			3	
Teista	10.000—15.000	50-74	S	3-8	MD	2			2	H			3	
Lundi	2.000.000—3.000.000	75-94	U	32-43	LD	2	x		2	(H)			3	
Hrafn	2.000	25-49	SI	<0,5	MD	2		VU		S			3	



5. tafla. Íslenskir fuglar sem EKKI eru veiddir hér en heimilt er að veiða í sumum Evrópusambandslöndum. Sömu upplýsingar og í 2. töflu en auk þess er tilgreint hvenær viðkomandi tegund var alfríðuð hér og hve mörg lönd Evrópusambandsins hafa fengið sérstaka til heimild til veiða (Annex II, B í fuglatilskipun). Aðrar tegundir er heimilt að veiða í öllum löndum sambandsins. Tegundir með það stóra stofna að þær myndu sennilega þola einhverjar veiðar hér á landi eru auðkenndar með *. Sjá að öðru leyti skýringar við 3. töflu.

TEGUND	Stofnmat (varppör á Íslandi) semilegar tahnigar eru feittradar	Alfríðuð á Íslandi	Hlutfall af heimsstofni í Evrópu	Stofnþróun í Evrópu (1990-2000)	Hlutfall af Evrópastofni á Íslandi	Stofnþróun á Íslandi (2000-2010)	Stöðva vöktun á ísl stofnum **	Ábyrgðartegundir Íslands	Válisti Ísland 2000	Species of Eur. Cons. Cons. (SPEC)	European Threat Status (ETS)	Bird Directive (viðaukar)	Fjöldi EU-landa með sérstaka veitiheldi (Annex II B)	BERN (viðaukar)	Alþjóðlegur válisti (IUCN 2004)
Blesgæs	(fargestur)	2006	25-49	LI		MD	1	Á			S	I,II/2	19	3	
Margæs	(fargestur)	1966	25-49	S		LI	1	Á	3W	VU	II/2	2	3		
Gargönd	400—500	1954	5-24	U	<0,7	S	1		VU	3	(H)	II/1	3		
Grafönd	<500	1994	5-24	MD	<0,1	U	3		LR	3	(D)	II/1,III/2	3		
Skeiðönd	<50	1954	5-24	U	<0,1	S	2		EN	3	(D)	II/1,III/2	3		
Æður	300.000 *	1847	50-74	SI	25-36	MD	2	Á			S	II/1,III/2	6	3	
Hrafnsönd	400—500	1966	5-24	S	<0,5	S	1		VU		(S)	II/2,III/2	9	3	
Gulönd	100—300	1966	5-24	SD	<0,2	U	2		VU		(S)	II/2	4	3	
Tjaldur	10.000—20.000	1914	50-74	MD	2-3	U	2				(S)	II/2	2	3	
Heiðlóga	310.000 *	1914	50-74	U	42-60	U	3	Á			(S)	I,II/2,III/2	9	3	
Rauðbrystingur	(fargestur) (*)	1904	5-24	MD		U	3	Á	3W	D	II/2	2	3		
Hrossagaukur	180.000 *	1914	5-24	MD	10-19	U	2	Á	3	(D)	II/1,III/2	3			
Jaðrakan	25.000 (*)	1904	50-74	LD	18-23	MI	1	Á	2	VU	II/2	2	3	NT	
Spói	250.000 *	1954	50-74	U	69-81	U	2	Á			(S)	II/2	4	3	
Fjöruspói	10—25	1954	50-74	MD	>0	MD	2		CR	2	D	II/2	4	3	NT
Stelkur	140.000 *	1914	50-74	MD	23-38	U	2		2	D	II/2	4	3		
Húsdúfa	50—250	1954	25-49	U	>0	LI	3				S	II/1	3	-	
Svarþröstur	100—200	1914	50-74	SI	>0	LI	2				S	II/2	7	3	
Skógarþröstur	100.000—200.000 *	1882	25-49	S	<0,6	U	2				(S)	II/2	8	3	
Stari	3.000-4.000	1914	25-49	MD	>0	MI	2		3	D	II/2	9			

- Þekking á grundvallaratriðum eins og stofnstærð og stofnþróun flestra villtra dýra hér á landi er ófullnægjandi fyrir langflesta stofna.
- Skilgreind markmið um stofnstærðarstjórnun liggja yfirleitt ekki fyrir um einstakar tegundir, hvað þá verndar- og nýtingaráætlanir.
- Stórefla verður vöktun á stofnun villtra dýra, rannsóknir á lýðfræði þeirra og semja þarf verndar- og nýtingaráætlanir fyrir allar tegundir.

6.2.6 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi vernd gegn ofveiði

Ríkisstjórn Íslands hefur markað stefnu og sett fram almennar áherslur um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi til 2020 þar sem m.a. kemur fram að öll nýting hinnar lifandi náttúru fari fram á sjálfbæran hátt. Samkvæmt 7. gr. villidýralaganna skal ákvörðun um að aflétta friðun byggjast á því að stofnar þoli veiði og verið sé að nýta afurðir eða þá að verið sé að koma í veg fyrir tjón. Hliðstæð ákvæði er ekki að finna með skýrum hætti í löggjöf um sjávarspendýr og var reyndar ekki gert ráð fyrir slíkum ákvæðum í nýlegu frumvarpi um hvalveiðar (sjá 9. kafla um sjávarspendýr). Hins vegar er sjálfbær nýting ein af meginreglum alþjóðlegs umhverfisréttar (4. kafli). Til þess að tryggja sjálfbæra nýtingu einstakra stofna þarf skýra löggjöf, eftirfylgni og veiðistjórnun. Þá þarf skýr stofnstjórnunarmarkmið, viðunandi upplýsingar um stöðu og þróun stofna ásamt fullnægjandi skráningu á veiðum og annarri nýtingu.

- Að mati nefndarinnar ber að miða við sveigjanlega skilgreiningu á sjálfbærni veiða, sem tekur tillit til óvissu í þekkingu á stofnum og gerir jafnframt ráð fyrir að ekki sé veitt meira úr þeim en svo að þeir fái að þróast á eigin forsendum. Lagt er til að ákvæði um sjálfbærar veiðar í 7. gr. villidýralaganna standi óbreytt en að *sjálfbær veiði* verði skilgreind á eftirfarandi hátt: *Veiði telst sjálfbær ef nýliðun stendur undir veiðum þannig að stofn nær að endurnýja sig reglulega og viðhalda þeirri stofnstærð og útbreiðslu til langs tíma litið, sem náttúruleg takmörk setja.*
- Allar nytjar, þar með talið hlunnindanytjar, á villtum dýrum skulu vera sjálfbærar, falla undir sjálfbærniákvæði laganna og lúta veiðistjórnun. Slíkt er í samræmi við meginreglur umhverfisréttar og alþjóðlegar skuldbindingar. Í ljósi mismunandi túlkunar villidýralaganna varðandi hlunnindanytjar telur nefndin að skýra verði villidýralögin hvað þetta varðar.
- Setja verður verndar- og nýtingarmarkmið og áætlanir fyrir allar tegundir villtra fugla og spendýra hérlendis og eins þurfa að liggja fyrir lágmarksupplýsingar um lýðfræði (s.s. stofnstærð, viðkomu og dánartíðni) þeirra tegunda sem heimilt er að veiða og/eða standa höllum fæti.
- Nefndin leggur til að leiðbeingar Alþjóða veiði- og villidýraráðsins (CIC) verði hafðar til hliðjónar við undirbúning löggjafar sem uppfylli markmið um sjálfbærar veiðar. Mikið vantar á að íslensk löggjöf uppfylli þau viðmið sem þar eru sett fram.
- Stórefla verður vöktun á stofnun villtra dýra og ætti vöktun stofna þar sem friðun hefur verið aflétt að vera í forgangi.
- Ef vísbendingar eru um fækkun í stofni umfram það sem telja má til náttúrulegra stofnsveiflna ætti strax að draga úr veiðiálagi eða endurskoða afléttingu friðunar.

6.3 Vernd fyrir mengun

Villtum fuglum og spendýrum getur stafað hættu af ýmiss konar mengun. Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir (nr. 7/1998) er með mengun átt við það þegar örverur, efni, efnasambönd og eðlisfræðilegir þættir valda óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinun lofts, láðs eða lagar. Mengun tekur einnig til ólyktar, hávaða, titrings, geislunar, ljóss og varmaflæðis og ýmissa óæskilegra eðlisfræðilegra þátta.

Mengun getur haft margs konar neikvæð áhrif á villt dýr, stundum mjög sýnileg eins og þegar dýr festast í rusli eða lenda í olíubrúk en í öðrum tilfellum nánast ósýnileg eins og oft á við þegar um er að ræða efna-, geisla- og örverumengun. Áhrifin geta verið allt frá því að valda minni háttar óþægindum til kvalafulls dauða og fjölbreyttum einkennum þar á milli, s.s. að mengunin valdi sjúkdómum eða hafi áhrif á efnabúskap dýra, frjósemi og atferli [175-180].

Mengun getur verið innlend eða aðborin, þ.e. átt upptök sín á öðrum hafsvæðum, löndum eða heimshlutum [176, 180]. Aðborin mengun hér á landi hefur helst verið á formi þrávirkra lífrænna mengunarefna, sem borist hafa hingað frá öðrum svæðum með fardýrum og vind- og hafstraumum [176], þótt einhver innlend mengun þessara efna sé einnig fyrir hendi [181]. Styrkur margra þekktustu skaðlegu þrávirku mengunarefnanna, svo sem PCB, DDT, HCB o.fl. hefur farið minnkandi í náttúrunni síðustu ár í kjölfar alþjóðlegs banns eða takmarkana á notkun efnanna. Hins vegar koma fjölmörg ný efni á markað á hverju ári og gætu sum þeirra reynst skaðleg og haft mjög óæskileg áhrif á lífríki [180]. Leitað hefur verið að tiltölulega fáum þeirra í náttúrunni enn sem komið er og eru áhrif þeirra ókunn. Önnur hnattræn mengun sem haft getur áhrif á íslenskt lífríki og ber að nefna er losun gróðurhúsalofttegunda (sjá 6. rammagrein). Hnattrænar loftslagsbreytingar sem losuninni fylgja geta fyrir utan að valda beinum breytingum á lífskilyrðum og útbreiðslumynstri dýra einnig orsakað breytingar á útbreiðslu og virkni mengunarefna og mögulega aukið óæskileg áhrif þeirra [182].

Helstu uppsprettur innlendrar mengunar sem haft getur áhrif á villt dýr eru sorp- og skólþrosun, stóriðja eða önnur mengandi starfsemi og bráðamengun sem upp gæti komið af slysi t.d. vegna flutnings hættulegra efna yfir land eða sjó, olútaka skipa eða slysa sem verða í starfstöðvum mengandi starfsemi. Þá getur vinnsla jarðvarma fylgt mengun vegna gufu og affallsvatns. Þótt mengun sé í langflestum tilfellum af mannavöldum hér á landi getur villtum dýrum, sérstaklega fuglum, stafað hættu af grútarmengun vegna t.d. hvalreka eða selshræja sem eru látin liggja. Lendi fugl í slíkri mengun svipar það til þess að lenda í olíumengun og getur því haft alvarleg áhrif á fluggetu og lífslíkur. Í einhverjum tilfellum getur grútarmengun orðið umtalsverð. Slíkar aðstæður komu upp er stórfelldur síldardauði varð í Kolgrafafirði á Snæfellsnesi í desember 2012 og febrúar 2013, en þá drápu samtals um 50 þúsund tonn af síld vegna súrefnisskortis. Fitna úr síldinni flaut upp á yfirborðið og rak m.a. upp í fjörur og vitað er að fuglar fengu fitu í fiðrið og drápu af þessum sökum, þrátt fyrir tilraunir manna til að vakta svæðið og koma þeim til hjálpar. Mengunarefnið sjálft, þ.e. grúturinn, var í þessu tilfalli náttúrulegt, en ekki er vitað að svo stöddu hvort nýleg þverun fjarðarins hafi átt þátt í að valda súrefnisskortinum sem olli síldardauðanum.

Þegar litið er til mengunar og áhrifa hennar á villt dýr er vert að hafa í huga að hér á landi ber mönnum samkvæmt 9. grein laga um dýravernd (nr. 15/1994) að veita sjúkum, lemstruðum eða að öðru leyti bjargarlausum dýrum umönnun eftir föngum, verði menn varir við þau (sjá nánar um aðgæsluskyldu og neyðaraðstoð í 7. kafla um velferð villtra dýra).

6. rammagrein - Villt dýr og loftslagsbreytingar

Losun gróðurhúslofttegunda, einkum vegna jarðeldsneytisnotkunar er líklega sú gerð mengunar sem hafa mun afdrifaríkust áhrif á villt dýr. Hraðar loftslagsbreytingar standa yfir og flest bendir til að áhrif þeirra á útbreiðslu og stærðir dýrastofna séu þegar veruleg, bæði staðbundin og hnattræn [183, 184]. Loftslagsbreytingar munu hafa meiri áhrif á náttúrufar en flest önnur mannanna verk því þær verka jafnt á afskekktustu stöðum jarðarinnar, þar sem fátt annað ógnar náttúrufari, og á þéttbýlli svæðum [185]. Áhrif loftslagsbreytinga á villt dýr eru margvísleg en þeim má gróflega skipta í tvennt: áhrif á útbreiðslu og áhrif á stofnstærð. Þessir þættir eru samverkandi og ráðast einkum af framboði hentugra búsvæða og auðlinda, s.s. fæðu og annarra þátta sem áhrif hafa á æxlun og lífslíkur. Sem dæmi má nefna að hærri sumarhiti hefur neikvæð áhrif á fæðuframboð fyrir heiðlóur í Englandi sem nú fækkar af þeim sökum [186]. Eins hafa stofnar grágrípa í Evrópu víða minnkað vegna þess að breytingar á tímasetningu varps fylgja ekki breytingum á fæðuframboði, en breytingar á hvoru tveggja má rekja til hlýnunar [187]. Einnig eru útbreiðslusvæði margra villtra dýra að færast nær heimsskautunum [188]. Þetta eru aðeins fáein dæmi um áhrif loftslagsbreytinga sem geta verið afar fjölbreytt og margslungin [189]. Áhrif loftslagsbreytinga á stærð og útbreiðslu stofna geta líka verið jákvæð en þau dæmi virðast mun færri en þau neikvæðu [190].

Nauðsynlegt er að draga stórlega úr losun gróðurhúsalofttegunda og er mikilvægt að Ísland leggi þar sitt á vogarskálarnar. Aðgerðir til að vernda villt dýr á tímum loftslagsbreytinga munu einkum snúast um búsvæðavernd ásamt sértækum verndaraðgerðum sem leitast við að bæta stöðu ákveðinna tegunda. Má hér nefna:

- Fjölgun verndaðra svæða, en búsvæði sem mikilvæg eru fyrir tiltekna stofna ættu að hafa eins mikla útbreiðslu og mögulegt er, bæði staðbundið og á landsmælikvarða. Það eykur líkur á að stofnar hjari við breyttar aðstæður.
- Verndun svæða með fjölbreytni í landslagi og náttúrufari. Slík svæði geyma oft mestu líffræðilegu fjölbreytnina og líklegt er að svo verði áfram.
- Vöktun stofna til að tengja megi breytingar á stærð og útbreiðslu stofna við loftslagsbreytingar og aukning rannsóknna sem leitast við að greina orsakasamhengi milli loftslagsbreytinga og stofnbreytinga.
- Minnkun áhrifa annarra þátta en loftslagsbreytinga sem valda álagi á stofna. Aðgerðir af því tagi geta létt á álagi af völdum loftslagsbreytinga.

Margir telja Ísland vera óvenjulega hreint land og í samanburði við mörg önnur lönd kann það að vera rétt. Engu að síður er hér að finna ýmiss konar mengun. Vegna þátttöku Íslands í OSPAR-samningnum (sjá 2. kafla) [45] og AMAP verkefninu [191] er styrkur ýmissa mengunarefna vaktaður hér reglulega [180, 192, 193]. Hér eru einnig stundaðar fjölmargar aðrar rannsóknir til að kanna afdrif og áhrif ýmiss konar mengunar eins og glögggt mátti sjá á viðamikilli innlendri ráðstefnu um umhverfismengun á Íslandi sem haldin var vorið 2011 [194]. Þrátt fyrir að t.d. styrkur þrávirkra lífrænna mengunarefna í lífríki hafsins sé minni við Ísland en á mörgum öðrum svæðum [192] er styrkur mengunarefna í úrkomu við strendur landsins það hár að Ísland lendir í miðhópi OSPAR landa [193]. Þá eru ýmsar fuglategundir hér talsvert mengaðar [181]. Styrkur mengunarefna fylgir yfirleitt stöðu fuglanna í fæðukeðjum þeirra og hefur t.d. komið í ljós í yfirstandandi rannsókn að styrkur mengunarefna í íslenska haferninum er það mikill að þau hafi að öllum líkindum neikvæð áhrif á varpárangur a.m.k. sumra para [195].

Ísland er aðili að mörgum alþjóðasamningum sem fjalla sérstaklega um mengun (sjá lista í II. viðauka). Má til dæmis nefna Lundúnasamninginn um varnir gegn mengun hafsins vegna losunar úrgangsefna og annarra efna í það, samningur um verndun Norðaustur-Atlantshafsins og Stokkhólmssamningur um þrávirk lífræn efni. Margir þeirra taka aðallega á mengun sjávar, sérstaklega olíumengun. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni (sjá 2. kafla) á einnig fyllilega við um verndun íslenskra fugla og spendýra gegn mengun, þar sem mengun getur haft neikvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni [87]. Minnst er á mengun í „Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni“ [38] og þar ályktað að „hafsvæðið umhverfis Ísland sé almennt hreint en skipsströnd og olíuslys geta haft mikil staðbundin áhrif á sjávar- og fjörulífriki. Á landi er ófullnægjandi frágangur skólps og förgun og dreifing úrgangs þeir mengunarvaldar sem helst hafa áhrif á lífríkið.“ Þar er einnig fjallað um helstu stjórnæki landsins m.t.t. mengunar, þ.e. „Framkvæmdaáætlun um aðgerðir gegn mengun sjávar frá landi árið 2001“ [196] og „Stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum“ [197] sem samþykkt var snemma árs 2007. Í framkvæmdaáætlun Íslands vegna samningsins um líffræðilega fjölbreytni [39] er hins vegar ekki minnst á aðgerðir til að vernda lífríki gegn mengun.

Að minnsta kosti 17 íslensk lög og rúmlega 100 reglugerðir fjalla um mengun og mengunarvarnir (hluti laganna er listaður í II. viðauka en flestum reglugerðunum er sleppt þar). Ekki verður farið nánar í efni þeirra allra hér en svo virðist sem regluverk sé að mestu leyti ágætt varðandi mengun og mengunarvarnir almennt séð og við „símengandi“ starfsemi. Það er hins vegar annað mál hvort framfylgd þess sé nægilega góð. Fjölmörg dæmi eru um sveitarfélög sem ekki uppfylla reglugerðir m.t.t. losunar úrgangs [198-200]. Einnig hafa síðustu misseri komið í ljós dæmi um mengandi starfsemi þar sem ákvæði starfsleyfis eru ekki uppfyllt að öllu leyti, sbr. sorpbrennslur í Skutulsfirði, Vestmannaeyjum og á Kirkjubæjarklaustri og aflþynnuverksmiðja Becromal við Eyjafjörð. Í árslok 2011 kom einnig í ljós að áburður sem Skeljungur hafði selt bændum innihélt mengunarefni yfir viðmiðunarmörkum. Ágætt regluverk eitt sér dugar augljóslega ekki til að vernda lífríki gegn mengun og virðist þurfa að herða eftirlit með mengunarvöldum.

Vernduð svæði hafa ákveðna sérstöðu m.t.t. mengunarvarna í íslensku regluverki, sem sést m.a. á því að samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum (nr. 106/2000) þurfa ákveðnar gerðir mengandi starfsemi ávallt að fara í mat, þar sem meðal annars þarf að meta áhrif á fuglabjörg og kjörlendi dýra, en aðrar gerðir einungis að fara í mat á umhverfisáhrifum ef starfsemina á að staðsetja innan verndarsvæðis. Einnig gilda skv. reglugerð nr. 160/2007 [201] önnur viðmið um hvenær tilkynna skal um stórslys í iðnaði vegna mengandi starfsemi ef um vernduð svæði er að ræða en óvernduð. Þannig er miðað við að tilkynna stórslys ef umhverfisskemmdir hafa orðið á 0,5 hektara eða meira af verndarsvæði eða öðru umhverfi sem verndað er með lögum en miðað er við 10 hektara í öðrum tilfellum. Fjölmörg mikilvæg eða viðkvæm búsvæði villtra dýra njóta

enngar sérstakrar verndunar hér á landi (sjá kafla 6.1 um vernd búsvæða) en efla mætti vernd villtra fugla og spendýra fyrir mengun með því að fjölga vernduðum búsvæðum þeirra. Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að gæta að því að mörk verndarsvæða séu það víð að jaðrar þess gætu tekið við hugsanlegri mengun frá öðrum svæðum án þess að mikilvægasti hlutinn yrði fyrir skemmdum.

Mengunarslys sem geta haft neikvæð áhrif á dýralíf geta orðið við flutning hættulegra efna milli svæða. Um flutning á landi gilda svokallaðar ADR reglur en þar er kveðið á um búnað bíla og réttindi bílstjóra. Umhverfisyfirvöld hafa að flestu leyti ekki aðkomu að flutningi á hættulegum efnum á vegum, þar sem ADR reglurnar eru á verksviði Umferðarstofu og Vinnueftirlits. Í þessu samhengi er athyglisvert að flutningur mengandi efna er ekki starfsleyfis skyld starfsemi skv. lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, nema hvað varðar flutning á spilliefnum, sorpi og seyru. Verði mengunaróhapp á landi við flutning á hættulegum efnum er viðkomandi slökkvilið viðbragðsaðili skv. lögum nr. 75/2000 og viðkomandi heilbrigðisnefnd hefur síðan ábyrgð með hreinsun jarðvegs og vöktun á staðnum. Í íslensku regluverki má finna takmarkanir á flutningi hættulegra efna á vatnsverndarsvæðum en ekki er að finna sérstök ákvæði um að æskilegt sé að takmarka slíka umferð nálægt svæðum sem eru viðkvæm m.t.t. dýralífs eða náttúru eða aðrar öryggisráðstafanir sem æskilegt væri að grípa til ef nauðsynlegt er að flytja skaðleg efni eftir vegum um eða nærri slíkum svæðum. Nefndin telur eðlilegt að settar verði reglur um takmarkanir á flutningi hættulegra efna um mikilvæg lykilmálsvæði villtra dýra. Ef slíkar reglur væru settar myndu þær væntanlega aðallega taka til verndaðra eða friðlýsta svæða og yrði öryggi villtra dýra gegn mengun þannig aukið með fjölgun eða stækkun verndaðra svæða.

Varðandi flutning á hættulegum efnum á sjó gildir annars vegar reglugerð nr. 527/1999, um varnir gegn mengun sjávar vegna eittra efna á fljótandi formi sem flutt eru í geymum skipa. Reglugerðin fjallar um flutning efna í svokölluðum efnaflutningaskipum, tankskipum sem eru sérstaklega útbúin til flutnings á slíkum efnum. Einnig gildir reglugerð nr. 801/1982 um flutning á hættulegum varningi, en hún tekur á öllum flutningi hættulegra efna á sjó í gámum, lausum tönkum o.s.frv. Flutningur á hættulegum efnum er háður alþjóðlegum kröfum og skilyrðum, svokölluðum IMDG-reglum, sem segja til um hvar og hvernig efnum er raðað í skipið, um búnað og viðbúnað og um skráningar- og tilkynningarskyldu. Enn fremur er í reglugerð nr. 80/2013, um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa, kveðið á um tilkynningarskyldu skipa sem sigla innan íslenskrar lögsögu með hættuleg efni.

Mengunarslys (t.d. vegna olíuleka) vegna flutnings hættulegra efna yfir sjó hafa víða reynst lífríki mjög skaðleg [202]. Til að fyrirbyggja mengunarslys eða bregðast hratt og rétt við ef þau hafa orðið, hafa strandlengjur víða erlendis verið kortlagðar m.t.t. viðkvæmni lífríkis (*Environmental Sensitivity Index (ESI) Maps*) [203], en það auðveldar mjög skipulagningu skipaumferðar og gerð viðbragðsáætlana. Sjófuglar hafa oft orðið sérstaklega illa úti í mengunarslysum á sjó og í nýlegri úttekt á ástandi sjófuglastofna á vest-norrænum svæðum [204] er mikilvægi þess að takmarka skipaumferð nálægt viðkvæmum svæðum á réttað sérstaklega. Sérstakar reglur [205] gilda um skipaumferð við suðvesturströnd Íslands, sem m.a. voru settar til að vernda mikilvægar hrygningarástæður fiska. Reglurnar voru settar í kjölfar skýrslu „Det Norske Veritas“ [206] en miðað við þær ráðstafanir sem þar voru settar fram var álitnið að líkur á mengunarslysum myndu minnka um 75%. Ekki er verið að vinna frekari takmarkanir á siglingaleiðum að svo stöddu [207]. Margar alþjóðlega mikilvægar sjófuglabyggðir er hins vegar að finna annars staðar á Íslandi [156] og er full ástæða til að kortleggja íslenska strandlengju m.t.t. viðkvæmni lífríkis og takmarka umferð skipa sem flytja hættuleg efni nálægt stærstu sjófuglabyggðunum s.s. Látrabjargi, Hornbjargi og Hælavíkurbjargi. Þörfin fyrir slíka kortlagningu er nú þegar fyrir hendi en verður æ meira knýjandi með aukinni umferð olíuskipa hér við land á komandi árum [208].

Viðbragðsáætlanir til verndunar dýralífs við mengunarslys, hvort sem þau verða á landi eða í sjó, geta skipt sköpum fyrir hröð og rétt viðbrögð. Umhverfisstofnun ber ábyrgð á viðbúnaði og viðbrögðum við mengunaróhöppum á sjó en hefur ekki beina aðkomu að mengun á landi fyrir utan tengingar við þá starfsemi sem stofnunin veitir starfsleyfi og hefur eftirlit með. Í viðbragðsáætlunum Umhverfisstofnunar vegna mengunar á sjó er ekki fyrir hendi sérstök áætlun um björgun eða verndun fugla og spendýra en stofnunin hefur verið í sambandi við Náttúrufræðistofnun Íslands og Fjölskyldu- og húsdýragarðinn í Reykjavík um möguleika á hreinsun dýra, aðallega fugla ef til kæmi olíumengunaróhöpp, líkt og gerðist við strand Wilson Muuga við Reykjanes í desember 2006. Nauðsynlegt er að fyrir hendi séu viðbragðsáætlanir til verndunar fugla og spendýra á Íslandi ef mengunaróhöpp ber að garði, og þurfa slíkar áætlanir að vera vel kynntar almenningi og sveitarfélögum og aðgengilegar á netinu. Einnig er æskilegt að til séu áætlanir um vöktun mengunar í lífríki eftir mengunarslys. Í íslensku regluverki þarf að skerpa á mikilvægi viðbragðsáætlana til verndunar dýralífs og skilgreina betur hver ber ábyrgð á gerð og framkvæmd þeirra.

- Villtum fuglum og spendýrum getur stafað hættu af ýmiss konar mengun og getur hún verið bæði aðborin og innlend.
- Ísland er aðili að fjölmörgum samningum sem miða að því af draga úr mengun lífríkis.
- Fjöldi íslenskra laga og reglugerða fjallar um mengun og mengunarvarnir. Hins vegar eru þau ekki ávallt uppfyllt.
- Í einhverjum tilfellum gilda strangari reglur um mengunarvarnir á vernduðum svæðum en öðrum svæðum.
- Skortur er á viðbragðsáætlunum sem taka til verndunar dýralífs vegna mengunarslysa.

6.3.1 Niðurstöður nefndar varðandi vernd gegn mengun

Til að styrkja vernd villtra fugla og spendýra gegn mengun er eftirfarandi lagt til:

- Tryggja í auknum mæli framfylgd laga og reglugerða varðandi mengunarvarnir og herða viðurlög við brotum.
- Til að fyrirbyggja mengunarslys á viðkvæmum eða mikilvægum svæðum vegna dýralífs þarf að setja ákvæði í viðeigandi lög eða reglugerðir um takmarkanir á umferð farartækja (bæði á landi og í sjó) sem flytja hættuleg efni um eða nálægt slíkum svæðum. Á þetta sérstaklega við þau svæði, t.d. stór fuglabjörg, sem á ákveðnum tímabilum hafa að geyma hátt hlutfall tiltekinna stofna.
- Tryggja skal að til séu viðbragðsáætlanir sem taka sérstaklega á viðbrögðum til varnar eða björgunar dýralífs ef mengunarslys verða. Slíkar viðbragðsáætlanir þurfa að vera vel kynntar og ávallt aðgengilegar, bæði á netinu og hjá viðeigandi yfirvöldum.
- Þar sem strangari reglur varðandi mengun og mengunarvarnir gilda í einhverjum tilfellum á vernduðum eða friðuðum svæðum en öðrum, skal fjölga slíkum svæðum með hliðsjón af: a) Mikilvægum búsvæðum fyrir villta fugla og spendýr. b) Svæðum þar sem finna má óvenjumikinn þéttleika fugla eða spendýra. c) Ábyrgðartegundum.
- Mjög æskilegt er að koma upp staðlaðri vöktun ákveðinna mengunarefna í tilteknum tegundum fugla og spendýra. Væri það gert bæði til að tryggja heilbrigði villibráðar og til að vakta ástand tiltekinna viðkvæmra tegunda. Sérstaklega þarf að vakta umhverfi þar sem losun mengunarefna er mjög mikil að staðaldri eða í skamman tíma (t.d. þar sem mengunarslys hafa orðið).

6.4 Vernd gegn ágengum tegundum

Ágengar tegundir (sjá skilgreiningu í 3. kafla) eru álitnar vera meðal helstu ógna líffræðilegrar fjölbreytni [87]. Nefnd á vegum Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) telur að þessar tegundir séu næstmesta ógnin við upprunalegar tegundir á eftir eyðingu búsvæða [97]. Dæmi eru um að 80% tegunda sem tilgreindar eru á erlendum válistum séu þar vegna neikvæðra áhrifa frá ágengum tegundum [209]. Þá bendir nýleg úttekt til þess að neikvæð áhrif ágengra tegunda á líffræðilega fjölbreytni séu vanmetin á heimsvísu og virðast fara vaxandi [210]. Auk þess hafa ágengar tegundir oft í för með sér gríðarlegan beinan og óbeinan efnahagslegan kostnað [211-214].

Villtum fuglum og spendýrum á Íslandi getur stafað ógn af ágengum tegundum vegna t.d. a) afráns, b) samkeppni um fæðu eða mikilvæg búsvæði, c) breytinga sem verða á búsvæðum, t.d. vegna ágengra plantna, d) sjúkdómahættu (innflutt sníkjudýr, bakteríur og veirur sem valda tjóni eru líka ágengar tegundir) og e) erfðablöndunar við innfluttan stofn sömu tegundar [77]. Á Íslandi er að finna um 150 framandi tegundir í náttúrunni [66] og samkvæmt gagnagrunni NOBANIS um framandi og ágengar tegundir í Norður- og Mið-Evrópu teljast 7 þeirra ágengar þegar þetta er ritað. Þekktastar þeirra eru minkur (*Neovison vison*), alaskalúpína (*Lupinus nootkatensis*) og skógarkerfill (*Anthriscus sylvestris*) [66, 215]. Á Íslandi eru fleiri ágengar tegundir á hvern íbúa en á hinum Norðurlöndunum [215].

7. rammagrein - Dæmi um erfðamengun: Eldisrefir í náttúru Íslands

Nýlega var sýnt fram á að íslenska tófan hefur verið einangruð frá öðrum tófustofnum um afar langt skeið, líklega frá lokum síðasta jökulskeiðs [216-218]. Einnig hafa nýlega fundist bein sem sýna að refir voru komnir til Íslands löngu fyrir landnám norrænna manna [219]. Tófan hefur aðlagast tiltölulega stöðugu fæðuframboði hérlendis, m.a. þannig að frjósemi á meðgöngu er nálægt helmingi minni hér en á þeim svæðum þar sem tófan lifir aðallega á sveiflukennendum læmingjastofnum [220]. Eldistófur, sem sloppið hafa úr haldi eru hins vegar mun frjósamari en innlend dýr [221]. Ræktaðir blárefir af erlendum uppruna voru fluttir til landsins árið 1979 og næstu ár. Nokkuð var um að blárefir slyppu af loðdýrabúum og æxluðust við innlenda refi meðan ræktun þeirra stóð sem hæst fyrir og um 1990 [221, 222]. Ræktun bláfefa hérlendis lagðist endanlega af árið 2009 þegar síðasta búið var lagt niður af fjárhagslegum ástæðum.

Erfðafræðileg sérstaða íslensku tófunnar er slík að mati nefndarinnar að ekki er verjandi að flytja erlendar tófur til landsins til ræktunar vegna þeirrar hættu sem þær geta valdið með blöndun við íslenska refi ef þær sleppa. Um innflutning á refum af erlendum stofni til skinnaframleiðslu gilda lög um innflutning dýra nr. 54/1990 og reglugerð um innflutning loðdýra nr. 859/2002. Þessum lögum og reglugerð þarf að breyta þannig að um alla framtíð verði bannað að flytja til landsins blárefi til ræktunar.

6.4.1 Spendýr og fuglar sem eru eða geta orðið ágeng í íslenskri náttúru

Aðeins ein tegund meðal spendýra og fugla, þ.e. minkurinn, telst ágeng hér á landi [66, 215]. Samkvæmt gagnagrunni á vegum NOBANIS lifa hér eða berast hingað reglulega nokkrar tegundir sem teljast mögulega ágengar. Þetta eru spendýrin brúnrotta, svartrotta og kanína og fuglarnir hrókönd, kanadagæs, taumgæs, hnúðsvanur og svartsvanur [66, 215]. eru þetta allt tegundir sem gefa ætti sérstakan gaum. Þegar litið er til áhrifa á annað villt dýralíf verður þó að líta á mink og kanínu sérstaklega.

Minkur er lítið til meðalstórt rándýr af marðarætt, upprunnið í Norður-Ameríku. Hann var fyrst fluttur til Íslands árið 1931 til ræktunar vegna skinna en slapp fljótlega úr haldi og breiddist hratt út. Um 1975 hafði hann numið láglandssvæði um land allt [223]. Minkur var fluttur til margra Evrópulanda af sömu ástæðu og lifir nú villtur í flestum löndum Norður-Evrópu auk Frakklands, Spánar og hluta gömlu Sovétríkjanna. Hann finnst einnig villtur í Chile í Suður-Ameríku [224]. Minkur er talinn hafa valdið tjóni á lífríki mjög víða utan náttúrulegra heimkynna og er meðal 100 verstu ágengu tegunda í Evrópu [225] og fjögurra verstu ágengu spendýrategunda álfunnar [226].

Minkur heldur sig að miklu leyti við vatn og sækir stóran hluta fæðu sinnar þangað. Minkurinn er einfari sem ver óðal og sækist alla jafna ekki eftir samneyti við aðra minka nema á fengitíma. Dýrin ná kynþroska á fyrsta vetri og eru almennt frjósöm en skammlíf. Hér á landi er meðalfjöldi hvolpa við got 6–7 en aðeins um tíundi hluti dýra nær tveggja ára aldri [224]. Árlegar lífslíkur eru mjög lágar vegna mikilla náttúrulegra vanhalds en veiðar eru einnig umtalsverðar [227, 228]. Neikvæð áhrif minks á lífríki eru vegna afráns og samkeppni en minkur er ósérhæfður í fæðuvali og étur jafnan það sem er aðgengilegast og algengast á hverjum stað og tíma. Á Íslandi er fiskur uppistaðan í fæðunni stóran hluta ársins en að vori og sumri eru fuglar mikilvægir, sér í lagi ungar og egg [229-233]. Erlendis hefur verið sýnt fram á áhrif minks á margar fuglategundir [234-236] og á nýliðun laxfiska [237]. Þá hefur afrán minks einnig valdið mikilli fækkun nagdýrsins vatnsnörtu (*Arvicola terrestris*) í Englandi [238]. Hérlandis er talið mögulegt að minkurinn hafi átt þátt í útdauða keldusvíns (*Rallus aquaticus*) sem varpugls [239] og fækkun flórgoða (*Podiceps auritus*) [240]. Gríðarleg framræsla votlendis á sama tíma og minkurinn breiddist um landið hefur þó vafalaust aukið mjög á vanda þessara tegunda. Þá er talið að minkurinn hafi haft a.m.k. staðbundin áhrif á varpútbreiðslu teistu, lunda og sumra andategunda [241-243]. Minkur hefur líklega frekar haft áhrif á útbreiðslu en stofnstærð æðarfugls, en engu að síður hafa æðarræktendur iðulega orðið fyrir fjárhagslegu tjóni vegna afráns minks í æðarvörpum [244].

Veiðar hófust hér fljótlega eftir að minkar sluppu út í náttúruna. Frá árinu 1949 hafa ríki og sveitarfélög borið nær allan kostnað af þeim, sem að núvirði nemur á annan milljarð króna [215]. Veiðar undanfarinna áratuga virðast ekki hafa haft mikil áhrif á heildarstofnstærð en hafa að líkindum haft verndandi áhrif, t.d. á fugla, a.m.k. staðbundið. Á árunum 2007–2009 stóð yfir tilraunaverkefni umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um svæðisbundna útrýmingu minks á Snæfellsnesi og við Eyjafjörð. Mink fækkaði verulega á báðum svæðunum, sérstaklega við Eyjafjörð, en útrýming tókst ekki þrátt fyrir að stofninn virðist hafa átt í verulegum erfiðleikum á sama tíma af öðrum orsökum en auknum veiðum [228]. Útrýming á landsvísi væri æskileg en virðist vera nokkuð fjarlægur möguleiki vegna kostnaðar við núverandi aðferðir. Ein af forsendum útrýmingar væri bann við minkaeldi. Nefndin leggur til að fyrirkomulag minkaveiða verði tekið til rækilegrar endurskoðunar, með það fyrir augum að fjármagn sem veitt er til málaflokksins nýtist betur til þess að draga úr tjóni. Um minkaveiðar er fjallað sérstaklega í kafla 8.3.5.2.

Kanína telst opinberlega til mögulega ágengra tegunda hér á landi [66]. Hún hefur orðið mjög ágeng í mörgum löndum og er m.a. á lista yfir 100 verstu ágengu tegundir heims [245, 246]. Þegar litið er til nágrannalanda okkar er hún ágeng í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð, auk þess sem hún er mögulega ágeng í Póllandi [66]. Hún getur valdið miklu tjóni á lífríki og í landbúnaði, bæði vegna beitaráhrifa, samkeppni, beinnar og óbeinnar jarðvegseyðingar og fjölgunar í stofnum ágengra rándýra, t.d. katta, sem éta kanínur en hafa jafnframt neikvæð áhrif á aðrar tegundir bráðar [247, 248]. Í mörgum löndum hefur verið reynt að útrýma eða stjórna stofnstærð kanína, t.d. með fyrirbyggjandi aðgerðum, veiðum, notkun eiturefna og veirusmits, en með misjöfnum árangri. Yfirleitt hafa veiðar og eitrun skilað betri árangri til langs tíma en notkun líffræðilegra varna, t.d. sjúkdóma, samkeppnistegunda eða rándýra [249]. Á Íslandi lifa kanínur villtar eða hálfviltar á a.m.k. 15 stöðum og í öllum landshlutum. Í einhverjum tilfellum hafa þær valdið tjóni og

verið fjarlægðar [250], t.d. í Vestmannaeyjum. Kanínur geta mögulega valdið stórfelldu tjóni á íslensku lífríki og ættu ekki að fá að viðhaldast þar. Enn sem komið er hafa þær takmarkaða útbreiðslu og ætti því með skjóttum og markvissum aðgerðum að vera hægt að útrýma þeim með tiltölulega litlum tilkostnaði. Mjög æskilegt er að það verði gert tafarlaust.

Þegar litið er til áhrifa framandi spendýra eða fugla á aðrar dýrategundir í íslensku lífríki er nokkuð nærtækt að líta einnig til katta. Kettir hér á landi eru í flestum tilfellum gæludýr í eigu manna, en í einhverjum tilfellum leggjast þeir út og gerast villtir. Hvort sem fjallað er um villta eða óvillta ketti er ljóst að þeir geta í einhverjum tilfellum verið miklir veiðigarpar [251-255], sem sennilega hafa einhver áhrif á fuglalíf hér á landi þótt það hafi ekki verið sannað með rannsóknum enn sem komið er. Ítarlega umfjöllun um ketti er að finna í kafla 6.5 (vernd fyrir gælu- og húsdýrum) hér á eftir. Almenna umfjöllun um dýr sem valda tjóni er að finna í kafla 7 um velferð villtra dýra og í kafla 8.3. um veiðar og aðrar aðgerðir til að verjast tjóni.

6.4.2 Alþjóðasamningar og regluverk varðandi framandi og ágengar tegundir

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni fjallar sérstaklega um aðgerðir gegn ágengum tegundum (8. gr. h-liður) og gefur allítarlegar leiðbeiningar [76] um hvernig bregðast skuli við þeirri hættu sem getur stafað af innflutningi framandi tegunda. Þar kemur m.a. fram að: a) Nálgast skuli framandi tegundir með varúðarregluna að leiðarljósi, þ.e. að skort á vísindalegri vissu varðandi mögulegt tjón af þeirra völdum skuli ekki nota sem ástæðu til að fresta stofnstjórnunaraðgerðum, b) Leitast skuli við að innleiða fyrirbyggjandi aðgerðir, s.s. að styrkja reglur um og eftirlit með innflutningi, dreifingu og ræktun þeirra ásamt því að kortleggja helstu innflutningsleiðir og hugsanlegar ógnir. c) Koma skuli upp vöktunarkerfi sem nemi komur og útbreiðslu þeirra. d) Efla þurfi fræðslu um þær. e) Hafa skuli stjórn á fjölgun þeirra og útbreiðslu [76]. Þessar áherslur endurspeglast að miklu leyti í stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins [38] og í framkvæmdaáætluninni sem henni fylgir [39], þar sem fram kemur að helstu aðgerðir Íslands verði að:

- Kortleggja helstu innflutningsleiðir framandi tegunda til landsins og hugsanlegar ógnir af þeirra völdum.
- Yfirfara og samræma lög og reglugerðir um innflutning, dreifingu og ræktun tegunda sem gætu skaðað líffræðilega fjölbreytni landsins og herða eftirlit með því að þeim sé framfylgt.
- Efla samstarf og samráð rannsókn- og stjórnsýslustofnana um lífríkisvöktun og tryggja þátttöku hagsmunaaðila, áhugamannafélaga og heimafélks þar sem við á.
- Efla samráð stofnana á sviði ræktunar og náttúruverndar um aðferðafræði við jarðrækt, skógrækt og landgræðslu, m.a. í því skyni að auka vægi innlendra tegunda.

Athygli vekur að í stefnumörkun og áætlun Íslands um framkvæmd samningsins um líffræðilega fjölbreytni er ekki lögð áhersla á aðgerðir til að hafa stjórn á þeim ágengu lífverum sem þegar hafa eða eru við að hasla sér völl hér á landi. Góð viðbragðsáætlun sem tryggir skjót viðbrögð og markvissa stofnstærðarstjórnun eða útrýmingu getur hins vegar skipt höfuðmáli í að takmarka tjón af völdum ágengra tegunda [77].

Íslensk löggjöf tekur til framandi tegunda í lögum um innflutning dýra (nr. 54/1990), lögum um erfðabreyttar lífverur (nr. 18/1996), lögum um náttúruvernd (nr. 44/1999) og reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda (nr. 583/2000). Ekki er minnst beinum orðum á framandi eða ágengar tegundir í núgildandi villidýralögum. Þó kemur fram (6. grein) 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. Almennt eru því öll framandi dýr sem hingað berast fyrir slysi friðuð. Einnig kemur fram (7. gr.) að ráðherra getur að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands ákveðið að beita sér fyrir útrýmingu stofns eða tegundar dýrs sem flutt hefur verið til Íslands af mannavöldum. Einnig er ráðherra heimilt að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands að aflétta tímabundið og á ákveðnum svæðum friðun á stofnum eða tegundum villtra dýra, sem flust hafa til Íslands af mannavöldum, til að halda stofnum niðri.

Lög um innflutning dýra nr. 54/1990 leggja bann við innflutningi búfjár og villtra land- og ferskvatnsdýra og ná til bæði hryggdýra og hryggleysingja. Hægt er að víkja frá því banni að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þannig getur yfirdýralæknir leyft innflutning á tegundum sem hafa verið fluttar hingað áður. Þegar um er að ræða nýjar tegundir eða stofna þarf að afla umsagna viðeigandi fagstofnunar og sérfræðinganevndar og skal áhættumat fylgja umsókn. Heimild er í lögum til að setja nánari útfærslu áhættumats í reglugerð, en slík reglugerð hefur aldrei verið sett. Reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda kveður á um að útbúa skuli lista yfir framandi plöntutegundir sem óheimilt er að flytja til landsins (A-listi) og lista yfir framandi plöntutegundir sem heimilt er að rækta (B-listi). Sé ætlunin að taka aðrar tegundir til ræktunar en þær sem eru á B-lista skal sækja um það sérstaklega og leggja fram umfangsmikið mat á ávinningi og áhættu, en tiltekin eru fjölmörg atriði sem þarf að afla upplýsinga um. Þá ber öllum sem flytja inn útlendar plöntutegundir að tilkynna það til Náttúrufræðistofnunar Íslands, sem ber ábyrgð á að allar útlendar plöntutegundir séu skrásettar. Segja má að þessi reglugerð, þrátt fyrir að vera rúmlega 10 ára gömul, hafi aldrei tekið almennilega gildi, m.a. þar sem lengst af var ekki gengið frá A- og B-plöntulistunum. Í maí 2011 gaf umhverfisráðuneytið út A-lista [256], en engar tegundir hafa enn verið settar á B-lista. Þá er nefndinni kunnugt um að ákvæði um tilkynningaskyldu til Náttúrufræðistofnunar Íslands hafi verið brotið. Lög um náttúruvernd (41. grein) fjalla lítillega um framandi tegundir. Í desember 2010 skilaði nefnd um endurskoðun laga nr. 44/1999 um náttúruvernd drögum að frumvarpi til laga um breytingu á lögnum [257], þar sem m.a. 41. greinin um innflutning, ræktun og dreifingu lífandi lífvera var endurskoðuð og útvíkkuð. Á meðal nýmæla þar var grein um aðgæsluskyldu þeirra sem ábyrgir eru fyrir innflutningi og dreifingu framandi lífvera og önnur grein um aðgerðir gegn ágengum lífverum. Breytingarnar sem þar voru lagðar til voru tvímælalaust til bóta fyrir vernd villtra fugla og spendýra en nefndin sem þessa skýrslu skrifar lagði þó til smávægilegar lagfæringar á frumvarpinu [258]. Fjölmargar umsagnir bárust um frumvarpið, bæði jákvæðar og neikvæðar, og var í framhaldinu ákveðið að fresta tillögu um breytingar á 41. greininni. Nýtt heildarfrumvarp til laga um náttúruvernd, sem byggðist á Hvítbók um náttúruvernd [75], var lagt fram á 141. löggjafarþingi 2012-2013 og varð að lögum um náttúruvernd nr. 60/2013. Að mati nefndarinnar felast í nýju lögnum ýmsar jákvæðar breytingar varðandi ágengar tegundir, en athugasemdir nefndar um lagalega stöðu villtra fugla og spendýra eiga þó enn við í einhverjum tilfellum [258]. Af nýmælum sem komið geta villtum spendýrum og villtum fuglum til góða eru ákvæði um aðgæsluskyldu og aðgerðir gegn ágengum tegundum, líkt og kveðið var á um í frumvarpsdrögnum frá því í desember 2010.

Þrátt fyrir að grunnhugmyndafræði núverandi löggjafar varðandi innflutning lífvera sé góð, hefur framkvæmd hennar ekki tekist vel að mati nefndarinnar. Löggjöfin er að miklu leyti óvirk því eftir á að setja reglugerðir og ljúka vinnu að plöntulistum, auk þess sem ýmsar skilgreiningar eru ekki fullnægjandi. Þar að auki er mikill misbrestur á að hlutaðeigandi aðilar hafi farið eftir þeim ákvæðum regluverksins sem ættu að vera virk.

- Ágengar tegundir eru meðal helstu ógna líffræðilegrar fjölbreytni á heimsvísu og getur villtum fuglum og spendýrum á Íslandi stafað hættu af þeim á marga mismunandi vegu.
- Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni fjallar sérstaklega um ágengar tegundir og hefur sett fram allitarlegar leiðbeiningar um hvernig brugðist skuli við ógninni sem af þeim stafar. Þessi atriði koma að mestu fram í stefnumótun og framkvæmdaáætlun Íslands um framkvæmd samningsins, þótt þar sé ekki kveðið á um aðgerðir gegn tegundum sem þegar eru ágengar hér á landi eða eru líklegar til að verða það í náninni framtíð.
- Íslensk löggjöf er mjög veik þegar kemur að viðbrögðum gegn framandi og ágengum tegundum og þarfnast ítarlegrar endurskoðunar, sem reyndar hefur að einhverju leyti þegar farið fram vegna endurskoðunar náttúruverndarlaganna [75, 98].

6.4.3 Niðurstöður nefndar og framtíðarsýn vegna verndar gegn ágengum tegundum

Til að tryggja vernd villtra fugla og spendýra gegn ágengum tegundum er nauðsynlegt að endurskoða og skerpa lagaumhverfi og stjórnsýslu varðandi framandi lífverur. Í verndarkafla nýrra villidýralaga er mikilvægt að minnast á vernd gegn ágengum tegundum. Hins vegar leggur nefndin ekki til að ítarleg lagaákvæði varðandi framandi og ágengar tegundir verði þar að finna, heldur skulu ný lög um náttúruvernd og endurskoðuð lög og reglugerðir um framandi lífverur taka til þeirra. Tillögur nefndarinnar eru eftirfarandi:

- Stefnumörkun Íslands um líffræðilega fjölbreytni og framkvæmdaáætlun hennar varðandi framandi og ágengar tegundir verði framfylgt. Auk þess þarf að móta opinbera stefnu og semja og hrinda í framkvæmd aðgerðaáætlun varðandi þær tegundir sem þegar eru ágengar eða mögulega ágengar hér á landi.
- Íslensk löggjöf og regluverk þurfa að endurspeglu þá raunverulegu ógn sem stafar af ágengum tegundum. Gera þarf núverandi ákvæði um innflutning, dreifingu og ræktun framandi lífvera virk og bæta í löggjöfina skýrum ákvæðum um a) aðgæsluskyldu, b) viðbragðsáætlanir, c) aðgerðaskyldu, d) heimild opinberra aðila til aðgerða á einkalöndum og e) hver beri kostnaðinn af útrýmingar- eða stofnstjórnunaraðgerðum. Eðlilegt væri að sá sem er ábyrgur fyrir innflutningi eða dreifingu lífvera sem verður ágeng beri kostnað af aðgerðum sem nauðsynlegt er að grípa til (sbr. mengunarbótareglu umhverfisréttar, sem nýlega var lögfest var hér á landi).
- Semja verður ítarlegar leiðbeiningar um efnistöð áhættumats fyrir nýjar tegundir áður en innflutningur er leyfður. Á þetta við um alla hópa lífvera, hvort sem þær er að finna á landi, í ferskvatni eða í sjó.
- Herða þarf eftirlit með innflutningi tegunda, innflutningi vara og athafna manna sem kunna að valda innflutningi lifandi lífvera fyrir slysi, og herða viðurlög við brotum á innflutningsbanni.
- Auka þarf vöktun á útbreiðslu framandi tegunda, sérstaklega þeim sem eru taldar ágengar eða líklegar til að verða það.
- Gera þarf viðbragðsáætlanir fyrir mismunandi lífveruhópa sem virkjaðar verða þegar vart verður við tegund sem er ágeng eða líkleg til að verða ágeng.
- Nauðsynlegt er að upplýsingar um hvaða tegundir teljast framandi og ágengar í náttúru landsins séu ávallt uppfærðar og aðgengilegar og ættu slíkir listar að hafa stöð í lögum. Sérfræðingar á vegum NOBANIS verkefnisins [66] hafa þegar gert slíkan lista og er æskilegt að opinberar aðgerðir á hverjum tíma taki mið af flokkun verkefnisins en þannig mætti ef til vill flýta fyrir viðbrögðum gegn framandi tegund sem sýnir tilburði til að verða ágeng. Skjót viðbrögð geta skipt miklu máli því reynslan hefur sýnt að því fyrr sem gripið er í taumana, því líklegra er að ná árangri [77].

- Mikillar varúðar skal gæta við innflutning, dreifingu og ræktun lífvera sem nú þegar eru skilgreindar sem ágengar á Íslandi. Á þetta t.d. við um mink og alaskalúpínu. Gerð hefur verið opinber skýrsla sem fjallar um takmarkanir á útbreiðslu alaskalúpínu og aðgerðir gegn henni [259] en engin opinber stefnumótun hefur farið fram varðandi ræktun minka. Um þessar mundir ber talsvert á umræðu um að stórauka hér minkarækt [260] en á sama tíma er hið opinbera með ærnum kostnaði að skoða hvort mögulegt sé að útrýma mink úr náttúru Íslands [228, 261]. Bent er á að fjölgun minkabúa geti haft skaðleg áhrif á lífríki landsins ef minkar sleppa úr haldi. Auk þess verður nauðsynlegt að loka hér öllum minkabúum ef reynt verður að útrýma mink á landsvísu og væri ríkið e.t.v. skaðabótaskyld gagnvart þeim minkabændum sem eiga í hlut. Því gæti ríkinu á endanum reynst dýrkeypt ef minkabúum fjölga mjög á næstu árum. Nauðsynlegt er að stjórnvöld marki skýra stefnu um þessi mál og taki upplýsta ákvörðun byggða á greiningu á mögulegum kostum og göllum til langrar framtíðar.

6.5 Vernd fyrir gælu- og húsdýrum

Hér að framan var fjallað um vernd villtra dýra gegn ágengum, framandi tegundum. Að sumu leyti má líta á gæludýr og húsdýr sem framandi tegundir á Íslandi en yfirleitt er þó um að ræða dýr sem ekki lifa frjáls í náttúrunni og eru í eigu og á ábyrgð einstakra manna. Að þessu leyti eru þau frábrugðin þeim framandi tegundum sem hér hafa náð fótfestu í náttúrunni. Mörkin geta að vísu verið óljós, sérstaklega þegar um er að ræða tegundir sem bæði lifa í umsjón manna og eru einnig frjálsar, svo sem ketti og kanínur. Í þessum kafla verður fjallað um þær tegundir sem geta haft áhrif á lífríki, sérstaklega fuglalíf, þrátt fyrir að vera í umsjón manna. Sjónum verður helst beint að köttum og hundum, en sökum náins sambýlis við manninn til þúsunda ára eru tamdir hundar og kettir langalgengustu ránspendýr jarðar [262-264]. Einnig verður fjallað lítillega um sauðfé.

6.5.1 Kettir

Heimiliskettir eða húskettir (*Felis catus*) eru taldir eiga uppruna sinn að rekja til afrískra villikatta. Þeir hafa átt samleið með manninum í a.m.k. 3.600 ár, er þeir urðu algeng húsdýr í Egyptalandi. Saga manna og katta gæti þó verið enn lengri því heimildir eru um ketti í borgum Palestínu fyrir sjö þúsund árum. Ljóst er að maðurinn hefur í gegnum tíðina haft talsvert gagn af köttum enda geta þeir t.d. haldið skaðlegum nagdýrum í skefjum [265, 266]. Sökum vinsælda þeirra fluttu menn iðulega ketti með sér er þeir lögðu land undir fót og í dag finnast kettir tengdir búsetu manna nánast um allan heim [265].

Mörg dæmi eru um að kettir hafi lagst út og myndað sjálfstæða stofna í nýjum heimkynnum. Bæði villikettir og heimiliskettir geta verið miklar veiðiklær [251-255] og hafa kettir því stundum valdið talsverðu en þó yfirleitt staðbundnu tjóni á lífríki, sérstaklega á einangruðum eyjum þar sem lífríki hefur ekki verið aðlagað rándýri af þessu tagi [265]. Á vegum GISD (Global Invasive Species Database) hafa húskettir verið tilnefndir í hóp 100 verstu ágengu tegunda jarðar, en samkvæmt gagnagrunni NOBANIS [66] (sjá kafla 6.4) teljast þeir þó hvorki framandi né ágengir á Íslandi eða í nágrannalöndum okkar. Erlendar rannsóknir hafa sýnt að kettir drepa mikið af litlum spendýrum, fuglum, froskdýrum og skriðdýrum [251-255] en erfitt hefur verið að sýna fram á umtalsverð áhrif á stofna einstakra tegunda. Skiptar skoðanir eru um hvort afrán af völdum katta sé viðbót við náttúruleg vanhöld eða komi að einhverju leyti í stað þeirra. Vísbendingar eru um að fuglar sem kettir drepa séu í verra líkamlegu ástandi en þeir sem drepast við að fljúga á. Eins veiða kettir frekar unga en fullorðna fugla, sem

yfirleitt hefur minni áhrif á stofnstærð bráðarinnar [252]. Þó hefur verið bent á að neikvæð áhrif katta á t.d. fuglalíf, komi ekki einungis fram vegna beinna affalla (dráps) heldur geta áhrifin verið óbein vegna óttaviðbragða fugla við nærveru katta en þau geta haft áhrif á lífslíkur og æxlunarárangur fugla til lengri tíma [267]. Því er ekki hægt að alhæfa um afránið, enda líklegt að áhrifin á stofna þeirra dýrategunda sem kettir veiða séu mjög mismunandi eftir aðstæðum og hvaða tegundir eiga í hlut [251, 253, 265, 267-271]. Þó eru nýlegar vísbendingar um að afrán katta gæti verið meira en hingað til hefur verið talið [272].

Veiðiáhugi og -geta katta er mjög einstaklingsbundin, auk þess sem ýmsar aðgerðir manna geta dregið mjög úr afráni katta. Rannsóknir hafa sýnt að sumir einstaklingar veiða að jafnaði mun meira en aðrir. T.d. leiddi ein rannsókn í ljós að 60% katta sem rannsóknin náði til komu aldrei með bráð inn á heimili sitt meðan á rannsókninni stóð (allt að einu ári) [253]. Á hinn bóginn má finna dæmi um að einn og sami kötturinn hafi valdið stórfelldu tjóni, eins og köttur vitavarðarins á eyjunni Stephens Island við Nýja-Sjáland, sem stuðlaði að útrýmingu allt að 13 fuglategunda á eyjunni [273]. Eflaust skipta umhverfisaðstæður hér miklu máli, en leiða má að því líkum að langflestir kettir felli bráð einhvern tíma á ævinni [254, 255]. Vísbendingar eru um að veiðiáhugi katta minnki með aldri [254, 274]. Einnig virðist skipta máli hversu gott atlæti kettirnir búa við á heimili sínu. Þannig getur góð umönnun dýranna, svo sem tíðar matargjafir, gott framboð af leikföngum o.s.frv., dregið úr veiðiáhuga [262, 275-277]. Loks geta ýmsar beinar aðgerðir manna dregið úr veiðigetun katta. Þannig hafa rannsóknir leitt í ljós að hálsbjöllur eða aðrir hljóðgjafar á hálsól geta dregið úr veiðiárangri sama kattar um 41-51% að jafnaði þegar fuglar eiga í hlut en 34-61% þegar um er að ræða spendýr [278-280]. Einnig hafa skærilitaðar svuntur, sem hengdar eru framan á ketti (t.d. CatBib) dregið úr fuglaveiði sama kattar um 81% að jafnaði og spendýraveiði um 45 % [281]. Loks má nefna að aðgerðir eins og að halda köttum inni á nóttunni eða að gelda þá á unga aldri virðast einnig í einhverjum tilfellum draga úr tjóni á lífríki [277].

Til að takmarka tjón á dýralífi af völdum katta hafa margar þjóðir farið þá leið að setja kattahaldi ýmsar skorður og hafa jafnvel farið í kostnaðarsamar aðgerðir til að útrýma villiköttum eða draga úr stofnstærð þeirra [265, 282]. Eins hefur verið bent á nauðsyn þess að beita varúðarreglunni við setningu reglna um kattahald [283]. Í anda samningsins um líffræðilega fjölbreytni (sjá 2. kafla) er ljóst að Íslandi ber skylda til að reyna eftir fremsta megni að takmarka tjón á dýralífi af völdum katta.

Ekkert er vitað um heildarfjölda katta hér á landi. Fyrir um einum og hálfum áratug var giskað á að fjöldi katta á landinu væri á bilinu 10-15.000 [284]. Talan 20.000 kettir á höfuðborgarsvæðinu einu hefur þó einnig verið nefnd, þótt sumum þyki hún heldur há [285]. Samkvæmt upplýsingum sem nefndin óskaði eftir frá sveitarfélögum má ætla að kettir séu örugglega fleiri en 20.000 á landsvísu. Langflestir kettir á Íslandi eru líklega gæludýr sem ekki lifa villtir, en dæmi er þó um hópa af villtum köttum sem valdið hafa vandræðum, sbr. tilkynningar þar að lútandi frá Ísafirði, öllum bæjarfélögum höfuðborgarsvæðisins, Suðurnesjum og Vestmannaeyjum [286]. Sennilega hefur þó eitthvað dregið úr svæðisbundnum villikattastofnum í kjölfar bættrar meðhöndlunar sorps. Margar erlendar rannsóknir hafa reynt að meta áhrif katta á lífríki en engin slík rannsókn hefur verið gerð hérlandis og er því lítið vitað um raunveruleg áhrif katta á íslenskt lífríki. Leiða má líkum að því að áhrifin, ef einhver eru, séu helst á fuglalíf, þar sem lítið er hér um smávaxin spendýr [157] og engin skrið- eða froskdýr finnast í íslenskri náttúru.

Mörg íslensk sveitarfélög hafa sett samþykktir um kattahald í samræmi við heimild í 25. grein laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Í öllum samþykktunum eru ákvæði um að kettirnir skuli vera merktir og skráðir hjá sveitarfélaginu og jafnframt eru tilgreindar ýmsar skyldur katta eigenda. Í flestum samþykktanna er kveðið á um að eigendum og forráðamönnum katta beri að taka tillit til fuglalífs á varptíma, t.d. með því að hengja bjöllu á kettina og eftir atvikum takmarka útveru þeirra, m.a. að næturlagi. Í

einstaka sveitarfélögum er óheimilt að láta ketti vera lausa úti við í þéttbýli. Víða er óheimilt að hafa fleiri en tvo ketti eldri en þriggja mánaða á sama heimili nema með sérstakri undanþágu svo sem þegar um er að ræða ræktun. Í nokkrum samþykktum er kveðið á um að gelda skuli alla fressketti sex mánaða og eldri sem ganga lausir utandyra. Reykjavíkurborg hefur einnig gefið út bækling til að kynna þær reglur sem gilda um kattahald í borginni og hvetja kattaeygendur til að axla ábyrgð [287]. Þrátt fyrir samþykki af þessu tagi virðast a.m.k. sumir kattaeygendur ekki fara eftir settum reglum, en lítið hefur borið á viðurlögum vegna þess, sem skýrist e.t.v. af því að eftirlit er lítið sem ekkert. Önnur skýring gæti verið að samþykktirnar séu ekki kynntar með nægilega skýrum hætti.

- Mennt hafa haft gagn af köttum í árþúsundir og finnast þeir nær alls staðar þar sem maðurinn hefur búsetu.
- Kettir eru þekktar veiðiklær og hafa í sumum tilfellum valdið talsverðu tjóni á lífríki.
- Ýmsar aðgerðir geta dregið mjög úr tjóni af völdum katta, s.s. merkingar með búnaði sem dregur úr veiðigetun þeirra, takmörkun útivistar við ákveðinn tíma sólarhrings og árstíma og almennt góð umönnun þeirra af hálfu eiganda.

6.5.1.1 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi vernd fyrir heimilisköttum

Hægt er að auka vernd villtra fugla og spendýra gegn köttum með ýmsum hætti (sbr. umfjöllunina hér að framan). Nefndin leggur áherslu á að kattaeygendum sé gerð grein fyrir ábyrgð sinni hvað varðar vernd og velferð villtra dýra, jafnt sem velferð kattanna. Nauðsynlegt er því að stórauka meðvitund fólks um það tjón sem kettir geta mögulega valdið á náttúrulegu lífríki og þá ábyrgð sem kattaeygendur bera í þessu tilliti. Nákvæmar reglur um skyldur kattaeygenda, stöðug og góð fræðsla um tilgang þeirra og öflugt eftirlit með að þeim sé fylgt, eru mikilvægir liðir í að bæta menningu varðandi kattahald í landinu og að stuðla að bættri velferð bæði katta og villtra dýra.

Að mati nefndarinnar getur framfylgd samþykta sveitarfélaga eins og þeim er lýst hér að framan stuðlað að ábyrgu kattahaldi og leitt til verndunar lífríkis. Þó gæti það styrkt framfylgd þessara samþykta ef þær ættu sér stoð í villidýralögunum. Nefndin telur að öllum sveitarfélögum ætti að vera skylt að setja reglur um kattahald sem fælu í sér eftirfarandi:

- Allir kettir skulu vera skráðir, merktir með örmerki og bera á sér upplýsingar um nafn og heimilisfang eiganda. Það auðveldar bæði utanumhald málefna katta og aðgerðir sem beinast að fækkun villikatta.
- Kattaeygendum ber skylda til að hugsa vel um ketti sína, þ.e. gefa þeim vel að éta og veita þeim andlega örvun. Auk þess skulu kettir ormahreinsaðir árlega.
- Kettir sem ganga úti skulu hafa á sér bjöllu eða annan búnað sem dregur úr getu þeirra til veiða. Á þetta sérstaklega við um ketti yngri en 6 ára og þá sem ganga lausir á varptíma fugla.
- Köttum skal halda inni við á nóttinni og afkastamikla veiðiketti ætti að hafa inni allan sólarhringinn á varptíma fugla.
- Allir fresskettir eldri en 6 mánaða sem ganga úti skulu vera geldir. Slíkt mun bæði koma í veg fyrir óæskilega fjölgun katta og jafnframt sækja geldir kettir minna frá heimilum sínum.
- Óheimilt ætti að vera að hafa fleiri en tvo ketti eldri en þriggja mánaða á sama heimili nema með sérstakri undanþágu svo sem þegar um er að ræða ræktun.

- Þegar um er að ræða byggð sem stendur í eða innan við 2,5 km fjarlægð [288] frá mikilvægu votlendi á lands- eða svæðisvísu eða þéttu fuglavarplandi skal köttum ávallt halda innandyra frá 1. maí til 31. júlí. Í einhverjum tilfellum getur verið ástæða til að banna alveg kattahald á slíkum stöðum.

Mikilvægt er að fræðsla til almennings fylgi samþykktunum, bæði um tilvist þeirra og innihald, og jafnframt um tilgang reglnanna. Þá er einnig mikilvægt að auka eftirlit og herða viðurlög við brotum á samþykktum sveitarfélaga um kattahald.

Samhliða þessu ætti að fræða fólk um þær ráðstafanir sem það getur gert í gördum sínum til að draga úr hættu á að kettir veiði eða trufla fugla, t.d. að fódra ekki fugla á jörðu niðri og gera ráðstafanir til að kettir komist ekki upp á fóðurbretti eða fóðurdalla og í hreiður. Hugmyndir að vel hönnuðum fuglagörðum má víða finna, t.d. á Garðfuglavefnum [289] og vefsíðu bresku fuglaverndarsamtakanna Royal Society for the Protection of Birds [290].

Loks þarf að taka á þeim villikattastofnum sem finna má hér á landi. Nefndin telur að sveitarfélög ættu að vera lagalega ábyrg fyrir eftirliti með og aðgerðum gegn villiköttum, til að stuðla að fækkun eða útrýmingu þeirra. Með því að skylt verði að merkja alla heimilisketti landsins með örmerki verður mun auðveldara fyrir sveitarfélög að hafa yfirsýn yfir fjölda heimilis- og villikatta og að vinna á stofnum villikatta.

6.5.3 Hundar

Hundar (*Canis familiaris*) eru afkomendur úlfa og hafa átt samleið með mönnum enn lengur en kettir (sjá að framan). Fornleifarannsóknir sýna að menn og úlfar höfðu með sér nána samvinnu í Evrasíu fyrir allt að 400 þúsund árum, en hundar hafa sennilega aðgreint sig æxlunarlega frá úlfum fyrir um 15.000 árum [291]. Samvinna hunda og manna hefur án efa verið til góðs fyrir báðar tegundirnar og hafa margar rannsóknir sýnt fram á jákvæð áhrif hundahalds á lífsgæði og heilsufar manna [292-296].

Sama gildir um hunda og ketti, menn hafa flutt þá með sér um heim allan og á þeim stöðum sem menn hafa fest búsetu eru hundar oft langalgengasta landrándýrið [297]. Hundar leggjast yfirleitt ekki út í eins ríkum mæli og kettir, en það gerist þó stundum. Bæði villtir hundahópar og hundar í umsjón manna geta valdið talsverðum skaða á lífríki [298]. Tjón á dýralífi af völdum hunda hefur verið mun minna rannsakað en tjón af völdum katta, en þó eru rannsóknir sem sýna fram á að lífríki getur breyst marktækt á stöðum sem menn viðra hunda sína [299]. Ein rannsókn sýndi t.d. að fuglum fækkaði um 41% og fuglategundum um 35% við það að menn viðruðu hunda í skóglendi [300]. Vilja margir því takmarka eða banna umferð hunda um svæði þar sem finna má ríkulegt dýralíf [297-300]. Til samræmis við markmið samningsins um líffræðilega fjölbreytni (sjá 2. kafli) ber Íslendingum að takmarka eftir fremsta megni tjón hunda á lífríki.

Ekki fundust nýlegar heimildir um fjölda hunda hér á landi. Árið 1869 var talið að hér væru um 24.000 hundar en á árunum 1883-1887 um 10.000 [301]. Samkvæmt upplýsingum sem nefndin óskaði eftir hjá sveitarfélögum má ætla að hundar séu nú fleiri en 20.000 talsins. Hérlandis mun tjón af völdum hunda aðallega felast í afráni eða truflun fyrir fuglalíf en einnig er þekkt að hundar geta valdið tjóni á sauðfé, auk þess sem þeir geta í einhverjum tilfellum verið smitberar [284]. Flest sveitarfélög í landinu hafa sett samþykktir um hundahald. Samþykktirnar eru settar með stoð í 25. grein laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 og er tilgangur þeirra að vernda fólk gegn ónæði, óþrifnaði og hættu. Í samþykktunum eru ekki ákvæði sem beinast að verndun villtra dýra fyrir truflun eða afráni af völdum hunda. Að mati nefndarinnar þyrfti að setja slík ákvæði í samþykktirnar og væri æskilegt að þær hefðu stoð í villidýralögunum.

6.5.3.1 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi vernd fyrir hundum

- Nefndin leggur til að sveitarfélögum verði skylt að taka til skoðunar hvaða svæði innan marka þeirra skuli mögulega vernda fyrir umferð hunda, og setja reglur þar að lútandi. Ávallt skuli forðast að fara með lausa hunda um mikilvæg varplönd fugla á varptíma.
- Samþykktir sveitarfélaga um hundahald skulu innihalda almenn ákvæði sem taka mið af að vernda lífríki fyrir tjóni af völdum hunda, s.s. hvar og hvenær hundar megri vera lausir. Mjög æskilegt væri að samþykktirnar hefðu stöð í villidýralögum, enda styrkti það stöðu þeirra.

6.5.4 Sauðfé

Sauðkindin (*Ovis aries*) var sennilega fyrsta dýrategundin að hundinum undanskyldum sem tamin var af mönnum [302]. Frá því að sauðfé var fyrst tekið undir umsjón manna fyrir 9-11.000 árum hefur það verið mannum gríðarlega mikilvægt til að uppfylla þarfir hans fyrir kjöt, mjólk og ull [303]. Sauðfé er nú að finna víðast hvar þar sem menn hafa tekið sér búsetu, nema á freðmýrum norðurhjarans [302].

Sauðfé hefur víða valdið miklum breytingum á lífríki sökum beitaráhrifa, en mörg dæmi um það má finna um allan heim. Þannig getur beit og traðk sauðfjár breytt gróðursamsetningu, eytt skógum og stuðlað að jarðvegseyðingu. Þetta getur valdið breytingum á búsvæðum ýmissa dýra og þar með haft mikil áhrif á stofnstærð og útbreiðslu þeirra [303] (sjá einnig kafla 6.1 um vernd búsvæða). Þó má geta þess að hófleg beit getur í einhverjum tilfellum viðhaldið meiri tegundafjölbreytni en ef beit er lögð af [304-306].

Sauðkindin hefur haft afdrifarík áhrif á íslenskt lífríki. Hún á þátt í því að rúmlega helmingur gróðurþekjunnar og 95% af birkiskógum landsins hafa eyðst frá landnámi [95, 96], enda hefur hún frá upphafi fengið að bíta um allt land án mikilla takmarkana. Erlendis hefur verið sýnt fram á að ofbeit búfjár, aðallega sauðfjár, getur haft neikvæð áhrif á hryggleysingja sem mófuglar lifa á og þar með neikvæð áhrif á viðkomandi fuglastofna [307-310]. Þá er rétt að geta þess að kindur geta einnig í einhverjum tilfellum stundað beint afrán á eggjum og ungum fugla [311-313]. Ljóst er að beitarfriðun getur skipt sköpum fyrir framvindu gróðurs og jarðvegsmyndunar hér á landi [314]. Að þessu sögðu er einnig talið að mólendi, sem a.m.k. á sumum stöðum er ein afleiðing beitar, sé mörgum íslenskum fuglastofnum mikilvægt búsvæði í dag [315]. Til samræmis við skuldbindingar Íslands vegna þeirra alþjóðlegu samninga sem landið er aðili að (sjá 2. kafla) er eðlilegt að taka til skoðunar áhrif sauðkindar á lífríki landsins, sér í lagi fuglalíf.

Helsta löggjöfin sem tekur til sauðkindar eru lög um búfjárhald o.fl. nr. 103/2002. Samkvæmt þeim er sveitarstjórnnum heimilt að setja samþykkt um búfjárhald, sem m.a. getur falið í sér að tiltekið búfjárhald verði bannað með öllu eða takmarkað á tilteknum svæðum innan sveitarfélagsins. Umráðamanni lands er einnig heimilt að ákveða að tiltekið og afmarkað landsvæði sé friðað svæði og er þá umgangur og beit búfjár þar bönnuð. Eitt besta dæmið um að sveitarfélag hafi notfært sér þessar heimildir er sennilega Geitland í Borgarfirði en sveitarstjórn beitti sér fyrir friðun þess svæðis vegna náttúrufars árið 1988. Ýmis svæði eru friðuð fyrir beit í þeim tilgangi að vernda lífríki almennt, s.s. Vatnajökulsþjóðgarður. Einnig má nefna að beit er yfirleitt bönnuð á landgræðslu- og skógræktarsvæðum. Í íslensku regluverki er hins vegar ekki að sjá neinar reglur um beitarstýringu eða takmarkanir á ágangi sauðfjár, sem miða sérstaklega að því að draga úr neikvæðum áhrifum þess á fuglalíf landsins. Þörfin virðist þó vera fyrir

hendi. Samkvæmt upplýsingum frá Matvælastofnun, sem hefur umsjón með skráningu búfjár, voru um 480.000 vetrarfóðraðar kindur í landinu árið 2011.

6.5.4.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir sauðfé

Mikilvægt er að íslensk löggjöf innihaldi skýr ákvæði sem heimila takmarkanir á beit og ágangi sauðkindar, til verndunar villtra dýra. Hugsanlega væri kostur að slíkt ákvæði væri að finna í villidýralögum, en að öðrum kosti þyrfti að finna því stað í annarri löggjöf, s.s. í náttúruverndarlögum. Þar sem önnur húsdýr, svo sem hestar og kýr, geta einnig valdið tjóni á mikilvægum búsvæðum fugla (t.d. við vatnsbakka) er æskilegt að slíkt ákvæði næði til takmarkana á öllum tegundum búfenaðar eftir því sem við ætti hverju sinni.

- Nauðsynlegt er að skýr ákvæði séu í lögum um varnir gegn tjóni á villtum dýrum af völdum gælu- og húsdýra.
- Sveitarfélög hafa heimildir í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir til að setja samþykktir um gæludýrahald og hafa mörg þeirra notfært sér þá heimild. Í sumum samþykktum eru ákvæði er lúta að truflun á villtu dýralífi en að mati nefndarinnar þarf að skerpa þessi ákvæði og tryggja lagastoð þeirra. Nefndin telur eðlilegt að samþykktirnar fái stoð í villidýralögum. Sveitarfélög hafa í lögum um búfjárhald heimildir til að takmarka ágang búfjár á svæði innan marka þeirra, en ekki virðist vera að finna neinar beinar reglur eða aðgerðir hér á landi til varnar villtum dýrum gegn beit, troðningi eða afráni af völdum búfjár. Nefndin telur mikilvægt að úr þessu verði bætt.

6.6 Vernd fyrir atvinnustarfsemi

Villtum dýrum getur stafað ógn af ýmsum þáttum atvinnulífs. Að einhverju leyti eru slíkar ógnir nátengdar vernd búsvæða (sjá kafla 6.1) og vernd fyrir mengun (sjá kafla 6.3), en hér verður reynt að gefa yfirlit um þá atvinnustarfsemi sem sennilega getur haft hvað mest áhrif á stofna villtra dýra hér á landi. Litið verður til áhrifa fiskveiða, orkuframleiðslu, byggingarstarfsemi, ferðaþjónustu og landbúnaðar og settar fram tillögur um það sem betur mætti fara. Þá verður einnig minnst á ljós- og kvikmyndun villtra dýra, en t.d. hin ört vaxandi fuglaljósmyndun þarfnast skoðunar, ekki síst vegna þess að hún beinist oft að sjaldgæfum fuglum. Ein atvinnugrein sem einnig getur haft bein áhrif á villta fugla og spendýr eru vísindarannsóknir, en umfjöllun um þær er að finna í 10. kafla um rannsóknir á villtum dýrum. Þá tengist uppstoppun villtra dýra einnig vernd þeirra, sérstaklega þar sem friðaðar tegundir virðast oft eftirsóttar til slíkrar iðju, en fjallað er um hana í kafla 8.4.

6.6.1 Fiskveiði

Fiskveiðar hafa á síðustu öldum valdið miklum breytingum á lífríki sjávar og geta haft margþætt áhrif á villta fugla og sjávarspendýr. Neikvæð áhrif geta komið fram vegna beinna affalla er fuglar eða sjávarspendýr drukkna eða slasast alvarlega í veiðarfærum eða vegna ofveiða á stofnum fæðutegunda [316-318]. Hér verður fjallað um það fyrrnefnda, en fyrir vernd og viðhald lífríkis hafsins er þó að sjálfsögðu einnig mikilvægt að nýting nytjastofna sjávar sé hófleg og skynsamleg.

Bein afföll í formi meðafla í veiðarfæri (*bycatch*) er vel þekkt ógn við suma stofna sjófugla og sjávarspendýra [316, 319, 320]. Í a.m.k. einhverjum tilfellum gæti slík óviljaveiði verið ein aðalástæða stofnhruns sem sést hefur hjá ákveðnum sjófuglategundum erlendis síðustu ár [321, 322] og er líkleg til að hafa marktæk áhrif á marga stofna sjávarspendýra á heimsvísu [320]. Sökum þessa hafa margar þjóðir sett reglur varðandi fiskveiði sem taka mið af því að takmarka meðafla eins og unnt er [321-323]. Með ýmsum aðgerðum og búnaði má draga verulega úr meðafla, þótt í flestum tilfellum sé aðlögun að aðstæðum nauðsynleg [324-329].

Hér við land eru lagnet fyrir þorsk, ýsu og grásleppu sennilega þau veiðarfæri sem hafa hvað neikvæðust áhrif á fugla [316, 330], þótt aðrar veiðiaðferðir, s.s. línuveiðar, laxa- og silunganet og síldarnætur geti einnig haft áhrif á fuglalíf. Net til veiða á bolfiski (s.s. ýsu- og þorskanet) drepa helst svartfugla, einkum langvíur, grásleppunet drepa helst teistu og æðarfugl, en lína drepur helst fýl. Upp úr síðustu aldamótum var áætlað að um 100-200 þúsund sjófuglar dræpast í veiðarfærum á Íslandsmiðum á ári hverju og hafði lítið sem ekkert verið gert til að draga úr þessum afföllum [330]. Sennilega hefur eitthvað dregið út þessum mikla meðafla með breyttum veiðiaðferðum, en netabátum hefur fækkað undanfarin ár. Hins vegar hafa grásleppuveiðar aukist og verður að líta á þær sem vaxandi vandamál, sérstaklega fyrir teistu og æðarfugl [331]. Lítið er vitað um hversu mikið af sjávarspendýrum drepst í veiðarfærum hér við land, en líklega eru afföllin umtalsverð [332-334] (sjá einnig 9. kafla um sjávarspendýr).

Veiðar á fuglum sem meðafla í veiðarfærum samræmist á engan hátt markmiðum villidýralaganna, þótt ekki sé kveðið sérstaklega á um vernd gegn fiskveiðum þar. Í 9. grein laganna kemur þó fram að óheimilt sé að nota net til veiða (nema háf til veiða á lunda, álku, langvíu og stuttnefju á takmörkuðum svæðum þar sem slíkar nytjar teljast til hefðbundinna hlunninda). Í sömu grein kemur einnig fram að fuglar er drepast í netum sem lögð eru til fiskveiða eða kópaveiða má hvorki bjóða til sölu, selja, kaupa, gefa né þiggja að gjöf. Lifandi fugla skal greiða úr neti og sleppa. Engin íslensk löggjöf nær með beinum hætti til verndunar sjávarspendýra gegn óviljaveiðum (sjá einnig 9. kafla um sjávarspendýr).

Íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið gerir ráð fyrir að allur afli sem kemur í veiðarfæri, þar með taldir ánetjaðir fuglar og sjávarspendýr, sé skráður í rafræna afladagbók og komi að landi til vigtunar í löndunarhöfn, sbr. 2. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar og 1. gr. reglugerðar nr. 810/2011 um nýtingu afla og aukaafurða. Slíkum skráningum virðist hins vegar vera verulega ábótavant [156, 334], enda hefur eftirlit og eftirfylgni með þeim verið lítil sem engin. Brot ættu skv. lögum að varða veiðileyfissviptingu og sektum. Samkvæmt upplýsingum nefndarinnar [331] hefur skortur á löndun og skráningu ánetjaðra fugla eða sjávarspendýra ekki leitt til sviptingar eða sekta. Fyrir nokkru hóf Fiskistofa í samvinnu við Hafrannsóknastofnun verkefni sem stuðla átti að skráningu meðafla í grásleppunet, en ekki er unnið lengur að því verkefni og var því aldrei lokið [331].

Í samræmi við markmið ýmissa alþjóðlegra samninga sem Ísland er aðili að, svo sem Bernarsamningsins, samningsins um líffræðilega fjölbreytni og hafréttarsamningsins, verður að líta svo á að Íslandi beri skylda til að takmarka eftir fremsta megni neikvæð áhrif fiskveiða á aðrar tegundir. Svo virðist sem núverandi löggjöf veiti svigrúm til að bregðast við meðafla. Í lögum um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997 kemur fram í 7. grein að sé talin þörf á að koma í veg fyrir óeðlilegan meðafla af öðrum tegundum en veiði beinist að getur ráðherra ákveðið að veiðar úr tilteknum nytjastofni eða á tilteknu svæði séu háðar leyfi Fiskistofu og skal ráðherra í reglugerð kveða nánar á um skilyrði fyrir veitingu leyfa. Samkvæmt lögnum er ráðherra einnig heimilt með reglugerð að skipta veiðisvæðum milli veiðarfæra með því að banna notkun ákveðinna veiðarfæra á ákveðnum svæðum í tiltekinn tíma. Þessar heimildir hafa fram til þessa ekki verið nýttar með beinum hætti í því augnamiði að draga úr óæskilegum meðafla á fuglum

og sjávarspendýrum, og vantar sárlega skýrari leiðbeiningar eða fyrirmæli í lögnum um efni reglugerðar m.t.t. þess. Utan villidýralaga er einu vörnina í íslensku regluverki gegn ánetjun fugla að finna í 9. gr. reglugerðar um hrognkelsaveiðar nr.106/2013, þar sem endurtekin eru ákvæði villidýralaga um að óheimilt sé að leggja net innan 250 m frá friðlýstum æðarvörpum frá 1. apríl - 14. júlí án leyfis varpseiganda.

6.6.1.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna meðafla í fiskinetum

Ljóst er að dauðsföll fugla og sjávarspendýra í veiðarfærum eru afar óæskileg hvort sem litið er til mögulegra áhrifa á stofna þeirra eða til dýravelferðarsjónarmiða, þar sem dýrin drepast á ómannúðlegan hátt og mestmegnis að óþörfu [330].

Nefndin telur nauðsynlegt að bregðast við afföllum fugla og sjávarspendýra í fiskinetum með eftirfarandi hætti:

- Stórefla þarf skráningar á ánetjuðum fuglum og sjávarspendýrum, þannig að nauðsynlegar upplýsingar liggi fyrir um umfangið ásamt því hvaða veiðarfæri dregi helst hvaða tegundir og við hvaða aðstæður. Einnig skal auka eftirlit með að skráningar fari fram. Nauðsynlegt er að átakanu fylgi markvisst fræðsluáttak til sjómanna um mikilvægi skráninga fugla og sjávarspendýra sem meðafla, en nauðsynlegt er að skráningarnar séu gerðar í góðri samvinnu við sjómenn. Sé einhver vafi á því að slíkar skráningar séu lögbundnar þarf að bæta úr því.
- Leita þarf leiða til að draga úr dauðsföllum fugla og sjávarspendýra í fiskinetum. Hefja skal rannsóknir á aðgerðum til að draga úr slíkum dauðsföllum, en mögulega væri það hægt með tiltölulega einföldum aðgerðum [330]. Í þessu samhengi má benda á að hér getur einnig verið um hagsmunamál útgerða og sjómanna að ræða, þar sem meðafla af þessu tagi getur skemmt veiðarfæri og dregið úr afla. Nefndin telur eðlilegt, í anda mengunarbótarreglunnar, að sjávarútvegurinn fjármagni með beinum eða óbeinum hætti slíkar rannsóknir.
- Tryggja þarf lagalega vernd fugla og sjávarspendýra gegn veiðum í fiskinet. Það felur í sér að sjávarútveginum ætti að vera skylt samkvæmt lögum að beita veiðiaðferðum sem lágmarki meðafla. Nánari útfærslu á aðgerðum mætti setja í reglugerð. Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvort lagaákvæði sem taka til þessara þátta skuli setja í ný villidýralög, í lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, lög um umgengni um nytjastofna sjávar eða önnur lög.
- Þegar endurskoðun lagaumhverfis varðandi meðafla fugla og sjávarspendýra er lokið skal tryggja með fræðsluáttaki að sjómenn hafi vitneskju um fyrirbyggjandi aðgerðir og lagalegar skyldur. Upplýsingar af þessu tagi þurfa ávallt að vera uppfærðar og aðgengilegar.
- Æskilegt væri að koma á hvetjandi kerfi sem stuðlað gæti að hugarfarsbreytingu með það að markmiði að draga úr meðafla, t.d. með því að veita viðurkenningar fyrir góð vinnubrögð sem vernda villt dýralíf.
- Þó að meðafla sé ekki lengur leyfður á fiskmörkuðum þarf að tryggja að hann sé ekki seldur, t.d. með auknu eftirliti og nánari skráningu í bókhald þeirra rekstraraðila sem líklegastir væru til að kaupa þessar afurðir (t.d. veitingahús og matvöruverslanir), enda er sölubann slíkra afurða í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar (t.d. 6. grein Parísarsamningsins). Í löggjöfinni verður að vera skýrt að bannað sé að stunda verslun með afurðir smáhvela sem veiðast í fiskinet, til að fyrirbyggja misnotkun. Hins vegar þarf að vera skýr lagaheimild til að nýta ánetjaða fugla og smáhveli til rannsókna.

6.6.2 Orkuframleiðsla og –dreifing

Íslendingar eru orkufrek þjóð en meðalorkunotkun á hvern íbúa hérlendis er með því mesta sem þekktist. Skýrist það bæði af mikilli orkunotkun almennra íbúa og háu hlutfalli íslenskrar orku sem nýtt er til stóriðju. Orkubúskapurinn byggir á jarðhita, vatnsafl og innfluttu eldsneyti en hlutfall tiltölulega endurnýjanlegra orkugjafa er hærra en hjá öðrum þjóðum. Árið 2009 nam árleg raforkuvinnsla á Íslandi um 16.900 GWh. Þar af komu um 73% frá vatnsorkuverum (um 12.300 GWh) og um 27% frá jarðvarmavirkjunum (4.600 GWh). Áætlað hefur verið að árlegur vöxtur raforkuþarfar vegna almennrar notkunar nemi rúmum 50 GWh á ári [335].

Hérlendis er að finna á þriðja tug virkjana [336] og hundruð heimarafstöðva [337]. Auk þeirra eru hugmyndir uppi um a.m.k. 84 mögulegar virkjanir til viðbótar (40 vatnsafls- og 44 jarðvarmavirkjanir) [335].

Virkjanir, sérstaklega vatnsaflsvirkjanir, geta haft mikil áhrif á villta fugla og spendýr, þar sem þær geta gjörbreytt búsvæðum þessara dýra, t.d. vegna tilkomu uppistöðulóna og breytinga á vatnsvegum. Ítarleg umfjöllun um vernd búsvæða er að finna framfar í þessari skýrslu en ljóst er að í a.m.k. einhverjum tilfellum hafa virkjanir eyðilagt búsvæði sem eru mikilvæg fyrir dýr, svo sem votlendi og búsvæði meðfram vatnsbakka, ásamt mikilvægum varpsvæðum og fæðuöflunarsvæðum (sjá kafla 6.1).

Síðustu ár hafa talsverðar breytingar verið gerðar á íslensku lagaumhverfi með það að markmiði að stuðla að sjálfbærri nýtingu virkjunarkosta. Samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (nr. 48/2011) skal gera heildar verndar- og orkunýtingaráætlun sem tekur til landsvæða og virkjunarkosta sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira og uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Slíka kosti skal flokka í þrjú flokka; orkunýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk. Umfangsmikil vinna rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða, með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði, hefur farið fram [335] og þann 14. janúar 2013 var þingsályktunartillaga um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun) samþykkt á Alþingi. Samkvæmt 7. grein laga um verndar- og orkunýtingaráætlun er verndar- og orkunýtingaráætlunin bindandi við gerð skipulagsáætlana og skulu sveitarstjórnir samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir við hana.

Þar sem minni virkjanir falla ekki undir verndar- og orkunýtingaráætlunina, gilda um þær aðrar reglur. Í stað þess að gera áætlanir um smávirkjanir hefur Orkustofnun stuðlað að gerð almenns afrennsliskorts, sem er tengt rennislíkönnum frá fjölmörgum vatnsföllum [335]. Samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum (nr. 106/2000) skulu stíflur og önnur mannvirki eða breytingar á árfaravegi til að hemja og/eða miðla vatni þar sem 3 km² lands eða meira fara undir vatn eða rúmtak vatns er meira en 10 milljónir m³ ávallt vera háðar mati á umhverfisáhrifum. Samkvæmt skipulagslögum (nr. 123/2010) eru sveitarfélög bæði leyfisveitandi og eftirlitsaðili. Samkvæmt lögum um stjórn vatnamála (nr. 36/2011) skal flokka yfirborðsvatn (þar með talið stöðuvötn og ár), m.a. eftir gæðum lífríkis, í fimm gæðaflokka. Ætla má að krafa í lögum um að gæði vatns megi ekki versna muni setja smávirkjunum einhverjar skorður.

Framangreind lög eru sennilega til bóta frá því sem hefur verið þegar litið er til verndunar villtra fugla og spendýra. Þó er kannski ekki alveg ljóst hvort þau gangi nógu langt m.t.t. búsvæðaverndar þessara dýra. Á meðal virkjana sem starfandi eru í dag en hefðu fallið utan rammaáætlunar vegna smæðar eru Múlavirkjun (3,1 MW) [338], Mjólkárviðvirkjun (8,1 MW), Skeiðsfossvirkjun (5 MW) og Laxárvirkjun (7,5 MW) [336]. Umfang rafmagnsframleiðslu og umhverfisspjöll þurfa þó ekki ávallt að fara saman. Gott dæmi um það er Múlavirkjun á Snæfellsnesi. Hún er með minnstu virkjunum landsins (með tilliti til orkuframleiðslu) og fór ekki í mat á umhverfisáhrifum vegna smæðar. Framkvæmdin varð hins vegar umfangsmeiri og verulega frábrugðin framlögðum gögnum

framkvæmdaraðila í upphafi og olli því umhverfisspjöllum talsvert umfram það sem áætlað var (sjá 8. rammagrein). Mikilvægt er að draga lærdóm af dapurlegri sögu Múlavirkjunar en hún sýnir m.a. galla þess að lítil sveitarfélög séu leyfisveitendur og eftirlitsaðilar framkvæmda af þessu tagi þar sem aðrir hafi fá eða engin úrræði til að grípa inn í ferlið ef sveitarfélög sinna ekki hlutverki sínu að þessu leyti.

8. rammagrein - Múlavirkjun

Múlavirkjun á Snæfellsnesi var tekin í notkun sumarið 2005. Ferlið við framkvæmdir og eftirlit dró fram gloppur í stjórnslu og lögum um vernd villtra dýra og annarrar náttúru. Framkvæmdin snerti tvö stöðuvötn á náttúruminjaskrá, Hraunsfjarðarvatn (vatnsmiðlun) og Baulárvallavatn (uppistöðulón/inntakslón), auk laxveiðiarinnar Straumfjarðarár. Þá var við ána mikið straumandarþéttbýli en straumönd er á valista Náttúrufræðistofnunar Íslands [73].

Hinn 28. júní 2003 tilkynnti Múlavirkjun ehf. Skipulagsstofnun um fyrirhugaða 1,9 MW virkjun í Straumfjarðará, sem stífluð yrði skammt neðan Baulárvallavatns. Vatnið skyldi nota til miðlunar en áin renna fyrstu 20 metrana óröskuð niður að inntakslóni við stífluna, því þessi kafli árinna var talinn mikilvægastur fyrir eitt helsta straumandarþéttbýli á Vesturlandi. Þann 7. nóvember sama ár úrskurðaði Skipulagsstofnun að framkvæmdirnar væru ekki háðar mati á umhverfisáhrifum. Í mars 2004 tilkynnti framkvæmdaraðili um breytingu á áformum sínum, sem fólust í stíflu við útfall Hraunsfjarðarvatns en þaðan rennur Vatnaá í Baulárvallavatn. Þessi breyting þýddi að Hraunsfjarðarvatn yrði notað til miðlunar fyrir virkjunina í stað Baulárvallavatns, sem eingöngu yrði uppistöðulón. Flytja átti byggingarefni á ís eða pramma yfir Baulárvallavatn og halda þannig slóðagerð í lágmarki. Aftur úrskurðaði Skipulagsstofnun að framkvæmdirnar væru ekki háðar mati á umhverfisáhrifum.

Skömmu eftir að framkvæmdir hófust komu í ljós veigamikil frávik frá framlagðri framkvæmdaáætlun. Þau helstu voru að: a) Stíflan efst í Straumfjarðará var byggð allnokkru hærrí en til stóð, þannig að eftir virkjun stendur yfirborð Baulárvallavatns dálítið hærra en áður og nær alveg að stíflunni. Við þetta fór undir lónið aðal fæðuöflunarsvæði straumandarinnar á svæðinu og hrygningarsvæði urriða raskaðist, b) yfirfall á stíflunni við Baulárvallavatn, sem hannað var til að fleyta lífrænu efni niður fyrir stíflu, virkaði ekki sem skyldi, c) vatnsmagn í Straumfjarðará frá stíflu að stöðvarhúsi varð aðeins brot af því sem lofað hafði verið, d) slóði var lagður að stíflunni við útfall Hraunsfjarðarvatns, sem olli talsverðu grjóthruni úr norðvesturhlíð Vatnafells og e) stöðvarhúsið í dalbotninum, sem átti að vera lítið og falla inn í fjallshlíðina, er tveggja hæða áberandi hús með eldrauðu þaki. Þá fer göngubrú yfir ána, sem klædd er galvaniseruðu stáli, ekki fram hjá neinum sem þarna á leið um.

Heimaaðilar tóku eftir þessum frávikum og létu vita af þeim til sveitarfélagsins, Umhverfisstofnunar, Skipulagsstofnunar og Landverndar. Stofnanirnar brugðust við, höfðu samband við sveitarfélagið, sendu starfsmenn í vettvangsferðir og gerðu í kjölfarið skýrslur með ábendingum um frávik og nauðsynlegar úrbætur, sem sendar voru til sveitarfélagsins. Þar með endaði möguleg aðkoma stjórnslustofnananna að málinu, því sveitarfélagið hafði alræðisvald með eftirliti og mögulegri stöðvun framkvæmda. Viðbrögð sveitarfélagsins voru í besta falli máttlaus, enda héldu framkvæmdir áfram óáreittar og engin sjáanleg truflun varð á rekstri virkjunarinnar. Þá voru ekki lagðar sektir á framkvæmdaraðila eða þeir skikkaðir til að leggja fjármagn í mótvægisáðgerðir til að draga úr tjóni vegna frávikanna. Þó höfðu framkvæmdaaðilar frumkvæði að vöktun fugla- og fiskistofna svæðisins, sem Skipulagsstofnun tók í umsögn sinni undir að væri nauðsynlegt [339-353].

8. rammagrein – Múlavirkjun - Framhald

Iðnaðarráðuneytið hafði gefið út virkjanaleyfi miðað við upphafleg virkjunaráform og óskaði eftir því við framkvæmdaraðila að hann sækti um nýtt virkjanaleyfi enda ljóst að forsendur fyrria leyfisins voru brostnar, þ.á m. um uppsett afl sem komið var úr 1,9 MW í 3,2 MW. Iðnaðarráðherra veitti Múlavirkjun ehf. nýtt virkjanaleyfi þann 28. október 2008, löngu eftir að virkjunin í núverandi mynd hafði tekið til starfa. Eyja- og Miklaholtshreppur breytti skipulagi sveitarfélagsins og gaf út framkvæmdaleyfi. Síðar leiddi álit umboðsmanns Alþingis [354] í ljós að Skipulagsstofnun skar ekki með ótvíræðum hætti úr um hvort framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum og var útgáfa nýs virkjanaleyfis iðnaðarráðuneytisins því ekki í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Skipulagsstofnun fékk málið aftur til umfjöllunar og úrskurðaði þann 1. mars 2013 að þrátt fyrir „óboðleg“ vinnubrögð Múlavirkjunar ehf., m.a. „varðandi eigin yfirlýsingar um tilhögun framkvæmda“, teldi stofnunin framkvæmdina ekki háða mati á umhverfisáhrifum. Þá voru tæp 8 ár liðin frá því virkjunin tók til starfa og umhverfisáhrifin líklega að mestu leyti komin fram [355].

Enn er ekki útséð með áhrif virkjunarinnar á fuglalíf og fiska. Þó er ljóst að straumandarvarp hefur lagst af í gílinu milli stöðvarhúss og stíflu og helsta fæðusvæðið er horfið. Straumendur sjást þó árlega á Straumfjarðará neðan stöðvarhúss og verpa við ána. Hrygningarsvæði urriða röskuðust bæði í Baulárvallavatni og Hraunfjarðarvatni, meira í því síðarnefnda. Fyrst eftir að vatnsborðssveiflur urðu áberandi í Hraunfjarðarvatni jókst innstreymi næringarefna og þar með framleiðni svífs og urriða, sem hefur að líkindum verið einangraður í vatninu um árþúsundir. Framleiðnin hefur svo fallið aftur og valda vatnsborðssveiflurnar líklega erfiðleikum við hrygningu. Verulegt rof er úr bökkum vatnsins og talsverð gróðureyðing sem sér vart fyrir endann á. Áhrif framkvæmdarinnar voru allnokkur á landslag í Dufgusdal og í Vatnafelli en þau merki munu væntanlega jafna sig með tímanum.

Múlavirkjunarmálið sýndi fram á máttleysi stjórnsýslunnar við að grípa inn í óæskilega framvindu þar sem framkvæmdaraðili fór sínu fram óáreittur. Sveitarfélagið var eini aðilinn sem hafði völd til að grípa inn í ferlið en sýndi litla viðleitni til þess. Ekki er hægt að útiloka að nálægð stjórnsýslunnar við framkvæmdaraðila hafi haft áhrif á framgang málsins en einn þriggja eiganda virkjunarinnar sat í sveitarstjórn þessa 135 íbúa sveitarfélags og byggingarfulltrúi var búsettur í öðru sveitarfélagi og hafði ekki virkt eftirlit með framkvæmdinni. Þetta og e.t.v. fleiri atriði virðast í þessu máli hafa komið í veg fyrir eðlilegar aðgerðir til að bregðast við broti framkvæmdaraðila. Málið sýnir fram á brýna þörf á heimildum fyrir umhverfisyfirvöld til að geta gripið inn í atburðarás þegar svona hrapallega tekst til.

Fyrir utan spjöll á búsvæðum (sjá kafla 6.1 um vernd búsvæða) við orkuframleiðslu, getur villtum fuglum stafað hættu af flutningi orku með dreifilínunum, háspennulínunum og raflínunum, ýmist vegna beins áflogs við línur eða raflosts [356-361].

Fuglar hafa aðra sjónræna skynjun á umhverfi sínu en menn og sjá oft ekki fyrirstöður sem eru beint fyrir framan þá á flugi, auk þess sem þeir einbeita sér frekar að hlutum á hreyfingu, s.s. mögulegum afræningjum, bráð, samkeppnisaðilum eða maka [361, 362]. Þá hefur komið í ljós að sumum tegundum stafar mun meiri hættu af raflínunum en öðrum vegna líkamsbyggingar, fluglags eða annarrar hegðunar og virðist þetta eiga sérstaklega við um suma hænsnfugla, ránfugla, uglur, trönur, pelíkana, storka og spörfugla, auk annarra tegunda sem geta verið þunglamalegar á flugi [357, 358, 363]. T.d. virðist áflug á raflínur virðist vera ein helsta orsök dauða meðal álfta [364], auk þess sem hafarnir, súlur og ýmsir aðrir fuglar hafa drepist hér á landi við það að fljúga á línur.

Fjöldi alþjóðlegra samninga sem Ísland er aðili að eða ætti að hafa til hliðsjónar (sjá 2. kafla um alþjóðlega samninga) felur í sér tilmæli um að dregið sé úr hættu á áflugum á raflínur og raflosti fugla vegna rafmagnsmannvirkja.

Í tilmælum Bernarsamningsins nr. 110 frá 2004 [365] er mælt til að aðildarþjóðir grípi til aðgerða til að draga úr dánartíðni fugla vegna flutnings raforku, t.d. með því að:

- Leggja línur í jörð þar sem það er tæknilega og fjárhagslega mögulegt.
- Leggja línur í jörð á svæðum með miklu fuglalífi og þar sem fuglalíf er í sérstakri hættu vegna áflugs á raflínur. Verði því ekki við komið skal gera fuglarannsóknir, m.a. á ferðum fugla um svæðið á öllum tímum sólarhrings, í minnst eitt ár áður en línustæðið er valið.
- Hanna línumannvirki með það fyrir augum að lágmarka flatarmál þeirra í lóðréttum fleti.
- Gera línurnar vel sýnilegar fuglum þar sem mikil hættu er á áflugi.
- Huga að því að leggja eldri línur í jörð á svæðum sem eru mikilvæg fyrir fuglalíf.
- Gera áætlun um hvernig megi í framtíðinni staðsetja línur með tilliti til fugla og hvernig best sé að koma í veg fyrir áflug.
- Safna markvisst upplýsingum um áflug fugla á raflínur og raflost af völdum þeirra á svæðum með mikla þýðingu fyrir fugla eða þar sem miklar líkur eru á áflugi.

Bonn-samningurinn um fardýr inniheldur svipuð tilmæli og leiðbeiningar um hvernig megi breyta línur til að minnka áflug fugla og fuglatilskipunin tekur sömuleiðis á þessu vandamáli (ECJ C-103/00). Árið 2002 settu Þjóðverjar í sín náttúruverndarlög ákvæði um að við byggingu nýrra lína skuli útiloka möguleika á því að fuglar drepist vegna raflosts og að innan 10 ára skuli búnaður til varnar slíku hafa verið settur á þær línur sem fyrir eru [366]. Þeir hafa einnig innlimað slík ákvæði í tæknistaðla sína fyrir gerð nýrra lína [367].

Hér að framan er tæpt á þeim atriðum varðandi orkuframleiðslu og -dreifingu sem að mati nefndarinnar skipta mestu máli í dag um vernd villtra dýra. Ástæða er þó til að nefna að ýmsar leiðir til orkuframleiðslu, sem ekki hefur tíðkast að nota hér á landi, eru til umræðu er þetta er ritað. Má hér helst nefna vindmyllur, sjávarfallavirkjanir og olíuhreinsistöðvar. Vindmyllur hafa víða valdið talsverðu tjóni á fuglalífi vegna áflogs fugla [368] og olíuhreinsistöðvar gætu haft afdrifarík áhrif á lífríki. Ekki er fyrir hendi mikil reynsla af áhrifum sjávarfallavirkjana á dýralíf, en eflaust skiptir gerð og staðsetning slíkra virkjana miklu máli.

6.6.2.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna orkuvinnslu og -dreifingar

- Með tilkomu laga um verndar- og orkunýtingaráætlun (nr. 48/2011) telur nefndin að ferlið vegna vals á virkjanakostum stærri virkjana hafi verið bætt frá því sem verið hefur. Þetta á sérstaklega við þegar litið er til upplýsingasöfnunar og -miðlunar með tilkomu rammaáætlunar. Hins vegar á eftir að koma betur í ljós hvernig tekst til með úrvinnslu á fyrirliggjandi gögnum og ferli ákvarðanatöku, þ.e. hvernig rammaáætlunin muni nýtast til skynsamlegrar ákvarðanatöku varðandi nýtingarmöguleika með hliðsjón af náttúruvernd. Nefndin telur þó óljóst hversu vel hagsmunir villtra dýra eru varðir með tilkomu rammaáætlunar, enda er lífríki aðeins einn af mörgum þáttum sem skoðaðir eru.
- Fyrirkomulag varðandi minni virkjanir er að mati nefndarinnar ekki í nægilega góðum farvegi þegar litið er til verndar villtra dýra. Ekki er fyrir hendi heildarsýn á landsvísu varðandi þær, né viðmið um til hvaða þátta ætti að horfa sérstaklega við ákvarðanatöku um leyfisveitingar til þeirra. Þar sem sveitarfélög hafa ekki ávallt þekkingu til að veita framkvæmdaleyfi á réttum forsendum þurfa slík lögfest viðmið að liggja alveg skýrt fyrir. Einnig leggur nefndin til að útbúin verði rammaáætlun fyrir minni virkjanir. Reynslan hefur sýnt að sveitarfélög hafa ekki ávallt afl til að grípa til aðgerða ef áætlanir framkvæmdaraðila ganga ekki eftir. Þetta getur reynst sérstaklega erfitt viðureignar í litlum sveitarfélögum þar sem nálægðin milli framkvæmdaraðila, leyfisveitenda og eftirlitsaðila getur verið óþægilega mikil. Skýrar

lagaheimildir þurfa að vera fyrir hendi til að umhverfisyfirvöld geti gripið í taumana við slíkar aðstæður. Þá er nauðsynlegt að útvíkka upplýsingastreymi og umsagnarferli þannig að fleiri aðilar (t.d. náttúrustofur eða sambærilegar stofnanir) geti komið athugasemdum eða upplýsingum að fyrr í ferlinu.

- Nefndin leggur til að í íslensku lagaumhverfi verði að finna skýrar reglur um nýjar línur, að þær séu lagðar í jörðu þar sem það er tæknilega og fjárhagslega mögulegt og að komið verði upp búnaði á eldri línur til að gera þær sýnilegri fuglum og forða fuglum frá dauða af völdum raflosts.
- Nauðsynlegt er að líta til verndunar villtra dýra varðandi mögulegar nýjungar í orkuframleiðslu, -vinnslu eða öðrum orkutengdum þáttum. Nefndin leggur áherslu á að mörkuð verði stefna, regluverk og viðmið er tekur til þessara þátta sem fyrst, þ.e. áður en farið er af stað með slíka kosti, þannig að lagaumhverfið veiti skýra leiðsögn um t.d. staðsetningu og umfang þeirra.

6.6.3 Framkvæmdir

Ýmsar framkvæmdir geta haft neikvæð áhrif á villt dýr, annað hvort vegna truflunar meðan á framkvæmdum stendur, vegna eyðileggingar mikilvægra búsvæða sem fara undir framkvæmdina eða vegna truflunar eða mengunar sem tengist framkvæmdinni eftir að henni er lokið. Vernd gegn framkvæmdum og vernd búsvæða er því nátengd, en um vernd búsvæða er fjallað allítarlega í kafla 6.1. Aðrir kaflar sem tengjast þessu efni eru kafla 6.3 um vernd fyrir mengun og kafla 6.7 um vernd fyrir umferð.

Í þessum kafla verður sjónum fyrst og fremst beint að tveim gerðum framkvæmda; vegaframkvæmdum og byggingaframkvæmdum. Hafa ber í huga að margar aðrar framkvæmdir, s.s. virkjanagerð og lagning leiðslna (sjá kafla 6.6.2), framræsla votlendis og ýmiss konar ræktun (sjá kafla 6.1 og 6.6.5), hafnargerð, flugvallagerð o.s.frv. geta einnig í einhverjum tilfellum haft neikvæð áhrif á villt dýr. Hér er því alls ekki um tæmandi umfjöllun að ræða.

Vega- og byggingaframkvæmdir hafa mest áhrif á villt spendýr og fugla í þeim tilfellum sem þær fara fram á svæðum sem eru sérstaklega þýðingarmikil fyrir villt dýr. Hér er t.d. um að ræða svæði sem eru nauðsynleg til fæðuöflunar og æxlunar eða mikilvægar farleiðir (t.d. þegar hreindýr eiga í hlut). Byggingar eða vegir sem liggja nálægt ár- og vatnsbökkum og í fjörum eru t.d. líkleg til að hafa neikvæð áhrif.

Flestir vegir og mannvirki sem þeim tengjast s.s. brýr, vegfyllingar og jarðgöng eru byggð skv. lögum um samgönguáætlun (nr. 33/2008). Á fjögurra ára fresti skal ráðherra leggja fram á Alþingi samgönguáætlun til 12 ára, en einnig er gerð nákvæmari áætlun sem tekur til fyrstu fjögurra ára tímabilsins og skal hún endurskoðast á tveggja ára fresti. Ef samgönguáætlun nær til framkvæmda sem eru umhverfismatsskyldar fellur hún undir lög um umhverfismat áætlana (nr. 105/2006), en markmið þeirra laga er að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum (nr. 106/2000) eru vegir utan þéttbýlis 10 km eða lengri háðir mati á umhverfisáhrifum sem og nýbygging og endurbygging allra vega utan þéttbýlis á verndarsvæðum og nýjum vegum á svæðum sem eru á náttúruminjaskrá. Sveitarfélög veita leyfi til vegagerðar skv. skipulagslögum (nr. 123/2010). Bent er á að umfjöllun um sérstaka verndun arnarhreiddra og heimildir til að bregða út af henni vegna vegagerðar í almannabágu má finna í kafla 6.8.

Nýbyggingar falla m.a. undir skipulagslög nr. 123/2010. Ef skipulagsáætlanir ná til framkvæmda sem eru háðar mati á umhverfisáhrifum skulu þær fara í mat skv. lögum um umhverfismat áætlana. Um byggingu mannvirkja vísast einnig til laga um mannvirki (nr. 160/2010). Sveitarfélög veita leyfi til byggingaframkvæmda skv. skipulagslögum.

Skipulagsreglugerð nr. 90/2013 hefur það m.a. að markmiði að tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í 2.7 gr. kemur fram að skipulagsskylda nær til lands og hafs innan marka sveitarfélaga. Bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir og í sömu grein er tekið fram að við gerð skipulagsáætlana skal hafa sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Varðandi skipulag við vötn, ár og sjó kemur fram í 5.3.2.14. gr. að í þéttbýli skal lögð áhersla á að almenningur geti komist að og meðfram vötnum, ám og sjó eftir því sem hægt er á viðkomandi svæði, en utan þéttbýlis skal ekki reisa mannvirki nær vötnum, ám eða sjó en 50 m. Þó er heimilt að reisa samgöngumannvirki svo sem brýr og stíflur og fyrirhleðslur í tengslum við virkjanir fallvatna og varnir gegn ágangi sjávar og vatns nær vötnum, ám og sjó en 50 m. Um takmarkanir á landnotkun vegna verndarákvæða er fjallað í 6.3 grein.

Með upptöku Árósasamningsins og tilkomu laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (nr. 130/2011) urðu þær breytingar að stjórnvaldsákvæðanir á sviði umhverfis- og auðlindamála eru kæránlegar. Þannig geta t.d. umhverfisverndarsamtök með minnst 30 félaga kært ákvæðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda eða leyfisveitingu til framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum svo dæmi sé nefnt.

Samkvæmt samningum á sviði umhverfisverndarmála sem Ísland er aðili að (sjá 2. kafla um alþjóðlega samninga) er ljóst er að þjóðinni ber skylda til að vernda villt dýr fyrir vega- og byggingaframkvæmdum.

6.6.3.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir vega- og byggingaframkvæmdum

Nefndin telur að styrkja skuli vernd villtra dýra fyrir vega- og byggingaframkvæmdum á eftirfarandi hátt:

- Einungis þegar engin önnur úrræði eru fyrir hendi ætti að leggja vegi eða mannvirki (t.d. vegfyllingar eða brýr) er þeim tengjast um lykilsvæði villtra dýra (sjá skilgreiningu í 3. kafla). Í þeim tilfellum sem vegir eru lagðir um mikilvæg búsvæði villtra dýra ætti að vera skylt skv. lögum að framkvæmdaraðili sjái til þess að a.m.k. tvöfalt flatarmál búsvæðisins sem raskast verði endurheimt annars staðar á móti. Á þetta t.d. við um endurheimt votlendis, leira o.s.frv. Ástæða þess að endurheimta þarf stærra land en það sem eyðileggst er að yfirleitt eru endurheimt búsvæði lakari að gæðum en upprunaleg [369]. Nauðsynlegt er að setja leiðbeiningar um fyrirkomulag endurheimtar, s.s. að við val á svæði til endurheimtar sé leitast við að endurheimta sams konar búsvæði og það sem raskast og að endurheimtin eigi sér stað í sama landshluta. Einnig að endurheimtinni sé stýrt af fagaðilum á viðkomandi sviði.
- Færa þarf verndarmörk fyrir nýbyggingar í kringum vötn, ár og sjó út í 200 m til samræmis við niðurstöður rannsókna um neikvæð áhrif mannvirkja á villt dýr [113]. Frávik frá þessu ætti aðeins að leyfa í undantekningartilfellum, t.d. vegna mannvirkja sem á einhvern hátt styrkja vernd villtra dýra. Í þeim tilfellum á framkvæmdaraðila að vera skylt skv. lögum að fjármagna og standa fyrir mótvægisaðgerðum, s.s. endurheimt annarra mikilvægra búsvæða.
- Mikilvægt er að kortleggja lykilsvæði villtra dýra hér á landi. Það myndi auðvelda framkvæmdaaðilum skipulagningu, þar sem strax á fyrstu stigum undirbúnings mætti leitast við að forðast þau svæði og velja önnur þar sem líklegt er að minni röskun verði fyrir villt dýr.
- Þar sem framkvæmdir eru frekar háðar mati á umhverfisáhrifum ef þær fara fram á vernduðum svæðum er mikilvægt að lykilsvæði öðlist verndarstöðu skv. lögum.

6.6.4 Náttúrulífstengd ferðapjónusta

Ferðapjónusta er ein þeirra atvinnugreina sem vex hvað hraðast á heimsvísu. Náttúrutengd ferðapjónusta vegur hér þungt en hún getur haft jákvæð áhrif á efnahag, skapað störf og aukið þekkingu manna á náttúrunni. Slík ferðamennska veldur þó einnig oft álagi á náttúruna, t.d. vegna ágangs á viðkvæmum svæðum sem þola illa umferð, mengunar, framkvæmda til að þjónusta ferðamenn og truflana sem dýralíf verður fyrir. Oftar en ekki sækjast ferðamenn eftir að sjá náttúru sem er sjaldséð og því í eðli sínu sjaldgæf. Slík náttúrufyrirbrigði eru oft viðkvæmari en önnur og er ábyrgð stjórnvalda og ferðapjónustuaðila því mikil þegar kemur að stýringu ferðamanna um slík svæði [370, 371].

Árið 2012 komu tæplega 647 þúsund erlendir gestir til Íslands. Í könnun sem gerð var árið 2010 kom fram að langflestir komu til að verja hér fríu sínu. Náttúra landsins hafði greinilega langmesta aðdráttaraflíð, en 82% ferðamanna sögðu hana hafa haft áhrif á ákvörðun þeirra um að ferðast til Íslands [372].

Náttúrulífstengd ferðapjónusta byggist oft á því að skoða villt dýr í sínu náttúrulega umhverfi. Slík ferðapjónusta hefur í takt við aðrar gerðir ferðapjónustu almennt farið vaxandi á heimsvísu síðustu ár. Hins vegar má segja að hún sé enn á frumstigi hér á landi, þótt skipulögð hvalaskoðun og í örfáum tilfellum fuglaskoðun hafi hér verið stunduð um nokkurra ára skeið. Frekari sóknarfæri í þessu tilliti liggja sennilega í hvalaskoðun, fuglaskoðun, selaskoðun og refaskoðun. Öll slík skoðun getur þó haft neikvæð áhrif á viðfangsefnið sé ekki vel að gáð, sérstaklega þar sem oftast er reynt að komast eins nálægt dýrunum og unnt er. Til dæmis geta hvalaskoðunarbátar í einhverjum tilfellum valdið áreiti og hávaða sem breytir atferli hvalanna [373-378], en neðansjávar hávaðamengun er vaxandi vandamál fyrir sjávarspendýr á heimsvísu [373-380] (sjá einnig 9. kafla um sjávarspendýr). Skoðun fugla, sela og refa hér á landi fer helst fram á tímgunartíma þessara dýra, en þá eru dýrin oft viðkvæmari fyrir truflunum en ella. Við selaskoðun sækja ferðamenn t.d. í selalátur þar sem sjá má marga seli samankomna með kópa, og svipaða sögu er að segja um refaskoðun, þar sem ferðamenn sækjast eftir að sjá refi á greni með yrðlinga sína. Þá geta mannaferðir við varpstaði fugla fælt þá frá hreiðrum sínum þannig að þeir yfirgefa þau. Íslensk rannsókn sem Nýsköpunarsjóður námsmanna styrkti árið 2008, „Áhrif ferðamanna á atferli villtra dýra“, leiddi í ljós að hvort sem um var að ræða hvalaskoðun, selaskoðun eða refaskoðun, þá hafði skoðunin áhrif á atferli dýranna [381]. Áform eru um að auka náttúrulífstengda ferðapjónusta héraðs, t.d. hefur Félag um fuglatengda ferðapjónustu ásamt Útflutningsráði hrundið af stað átaki þar sem fjölga á bæði erlendum og innlendum fuglaskoðurum og einnig stendur til að bjóða ferðamönnum í auknum mæli að skoða refi og seli í sínu náttúrulega umhverfi.

Það er að sjálfsgöðu ekki hagur ferðapjónustuaðila að villt dýralíf skaðist á sjálfri skoðuninni og er því mikilvægt að hún sé sjálfbær. Margar útfærslur eru til á sjálfbærri ferðapjónustu (*ecotourism*), en í leiðbeiningum samningsins um líffræðilega fjölbreytni um sjálfbæra ferðapjónustu er miðað við að skilgreiningar feli í sér að stuðlað sé að varðveislu og vernd líffræðilegrar og menningarlegrar fjölbreytni, þátttöku samfélagsins og efnahagslegri sjálfbærni [370]. Oft er tekið mið af fjórum þátttakendum, þ.e. hinu villta dýri, ferðapjónustuaðilanum, ferðamanninum og nærsamfélaginu. Markmiðið er að vernda auðlindina, dýralífið, út frá þeirri einföldu forsendu að hún sé ekki ótæmandi.

Til að hægt sé að vernda dýralífið, og þar með líffræðilega fjölbreytni, þarf lagaumhverfið að styðja við sjálfbærni sem eitt af lykilhugtökum í umhverfisvernd. Í samningnum um líffræðilega fjölbreytni er lögð sérstök áhersla á að borin verði kennsl á og fylgst með athöfnum manna sem haft geta neikvæð áhrif á náttúruna og ríkisstjórninni lögð rannsóknarskylda á herðar (sjá grein 7c og 7d) [36]. Samningurinn felur enn fremur í sér hvatningu til yfirvalda um að vinna með einkageiranum að því að koma á sjálfbærri

nýtingu á auðlindum, sem villt dýralíf er í þessu samhengi (sjá greinar 10 og 11), og að innlima bæði félagslega og hagræna þætti eins og við á í hugmyndina um sjálfbærni. Þá er í samantekt um ferðapjónustu og náttúru sem gerð hefur verið á vegum samningsins áréttað mikilvægi þess að sérstök lög taki til ferðapjónustunnar þar sem t.d. eru tilgreind hvaða skilyrði ferðapjónustuaðili þurfi að uppfylla til að fá leyfi til að veita ákveðna þjónustu og að meta þurfi reglulega áhrif ferðapjónustunnar á náttúruna [371].

Í núverandi villidýralögum er aðeins að finna mjög takmarkaða vernd gegn ágangi ferðamanna og er ekki tekið sérstaklega á þeirri truflun sem ferðamenn geta valdið villtum dýrum. Sjötta grein villidýralaganna getur átt við truflun af völdum ferðamennsku en þar er kveðið á um að ávallt skuli gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun. Á þetta ákvæði hefur reynt einu sinni, í svokölluðu Miðhúsamáli, en þar var maður ákærður fyrir að raska varpstað hafarnar. Í orðskýringum 1. greinar villidýralaganna eru „lífsvæði“ talin vera „svæði sem dýr nota sér til framfærslu og viðkomu eða sem farleið.“ Að mati Hæstaréttar var ekki talið ljóst af 6. gr. laganna og öðrum ákvæðum þeirra eða lögskýringargögnum hvort sá staður sem örn kunni að verpa á geti fallið undir lífsvæði dýra eða hvort gerð er sú krafa að hann verpi þar í raun. Þetta orðalag ákvæðisins var að þessu leyti talið of almennt og að það uppfyllti ekki þær kröfur sem gera verður til skýrleika refsheimilda (Hæstaréttardómur 449/2002). Í 18. grein laganna má finna heimild til setningar reglugerðar sem kveður á um aukna vernd ákveðinna friðaðra stofna villtra fugla og spendýra ef brýn ástæða er til. Í reglugerðinni er heimilt að kveða á um að strangari reglur gildi um búsvæði þessara tegunda ef sýnt þykir að tegundunum stafi sérstök ógn af mannaferðum eða umferð eða séu sérstaklega viðkvæmar fyrir raski. Á grunni þeirrar lagagreinar hefur verið sett reglugerð um friðun tiltekinna villtra fuglategunda, friðlýsingu æðarvarps, fuglamerkingar, hamskurð o.fl., nr. 252/1996. Þar kemur m.a. fram að dvöl manna er óheimil við hreiður fálka, hafarnar, snæuglu, haftyrdils, keldusvíns og þórshana vegna myndatöku, upptöku á hljóðum, athugana á lifnaðarháttum eða í öðrum tilgangi sem ætla má að geti valdið truflunum. Í 19. grein er kveðið á um að óheimilt sé að koma nær arnarhreiðrum en 500 m nema brýna nauðsyn beri til á tímabilinu 15. mars til 15. ágúst (sjá einnig kafla 6.8 um friðun). Þó til staðar séu lög sem banni skotveiðar á sel í og við selalátur (sbr. tilskipun um veiði), dugar það bann skammt ef litið er til verndunar selaláttra almennt, en í fyrsta lagi kemur bannið ekki í veg fyrir að aðrar skotveiðar séu þar stundaðar, með tilheyrandi truflunum fyrir sel, og í öðru lagi takmarkar þetta skotveiðibann ekki almenna umferð um selalátur. Engin íslensk lög leitast því við að takmarka neikvæð áhrif truflunar almennt á sjávarspendýr (sjá einnig 9. kafla um sjávarspendýr).

6.6.4.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir náttúrulífstengdri ferðapjónustu

- Þar sem náttúrulífstengd ferðapjónusta er vaxandi iðnaður hér á landi þarf að taka sérstakt mið af því og flýta aðlögun lagaumhverfisins. Það er allra hagur að velferð dýranna sé höfð að leiðarljósi og innlima þarf framtíðarsýn í lagaumhverfið. Ekki á að líða truflun af völdum ferðamennsku sem hefur bein áhrif, þ.e. truflun sem leiðir af sér dauða, lakari lífslíkur eða minni æxlunarárangur villtra dýra, og lágmarka skal truflun sem veldur óbeinum áhrifum, s.s. breytingum á búsvæðum eða atferli dýranna við lífsnauðsynlegar athafnir s.s. fæðuöflun, umönnun afkvæma o.s.frv.
- Huga þarf að fræðslu- og upplýsingaskyldu ferðapjónustuaðila ásamt rannsóknum á áhrifum af starfsemi þeirra. Komi í ljós að þekking er ekki fyrir hendi hjá ferðapjónustuaðila á því lífríki sem starfsemin hefur áhrif á þarf að vera hægt að bregðast við því.
- Nefndin leggur til að ferðapjónustuaðilar sem sýna villt dýr þurfi sérstakt leyfi. Skilyrði fyrir leyfinu yrðu að viðkomandi hefði setið námskeið þar sem m.a. væri kennd umgengni við villt dýr og hvers konar truflun geti haft áhrif á lífslíkur eða

æxlunarárangur. Eðlilegt væri að Umhverfisstofnun, í samstarfi við Náttúrufræðistofnun Íslands eða aðra viðeigandi stofnun sem hefur sérþekkingu á dýrategundinni sem um ræðir, stæði fyrir útgáfu slíkra leyfa ásamt viðeigandi fræðslu. Ef ákveðið verði að greiða skuli fyrir slík leyfi, telur nefndin eðlilegt að hluti þeirrar upphæðar færi til rannsókna á áhrifum ferðamennsku á villtum dýrum.

- Lagt er til að ferðapjónustuaðilar setji sér siðareglur um náttúrulífstengda ferðapjónustu. Slíkar siðareglur tíðkast víða erlendis og eru mikilsverður leiðarvísir hvað varðar þætti sem lög og reglugerðir ná ekki yfir með beinum hætti [382].

6.6.5 Landbúnaður

Eyðilegging náttúrulegra búsvæða er talin vera ein helsta ástæðan fyrir tapi á líffræðilegri fjölbreytni á heimsvísu síðustu áratugina, en oftast en ekki tengist slík eyðilegging landbúnaði beint eða óbeint. Þannig hefur aukin eftirspurn eftir matvælum og byggingarefnum stuðlað að því að sífellt stærri landsvæði eru tekin undir landbúnað og ljóst er að þessi atvinnugrein í heild sinni rekst oft á við villt dýralíf [87]. Eyðing skóglendis og votlendis vega hér þungt og hefur Ísland ekki farið varhluta af því [91, 92, 94, 383] en á síðustu öld styrktu stjórnvöld framræslu á stórum hluta íslensks votlendis í nafni ræktunar [384] en þar með var búsvæðum fjölda fugla og annarra lífvera eytt.

Auk eyðileggingar náttúrulegra búsvæða getur landbúnaður haft neikvæð áhrif á villta fugla og spendýr vegna ofbeitar. Um vernd gegn eyðingu búsvæða er fjallað allitarlega í kafla 6.1, og um vernd fyrir húsdýrum í kafla 6.5. Víða erlendis getur villtum dýrum einnig stafað ógn af eiturefna- og áburðarnotkun í landbúnaði [176], en sennilega á það ekki við í sama mæli hérlendis (sjá einnig kafla 6.3 um vernd fyrir mengun). Þar að auki má líta á æðarrækt sem eina gerð landbúnaðar, en slík iðja getur í einhverjum tilfellum haft neikvæð áhrif á aðrar tegundir (sjá kafla 8.2.4.2.1 varðandi dúntekju). Ekki verður fjallað nánar um þessa þætti hér, heldur sjónum beint að þætti sem ekki hefur áður verið nefndur en það er sláttur á túnnum og ökrum.

Fuglar verpa iðulega í túnnum og ökrum og þekkt er að margir ungar geta drepist við slátt [385, 386]. Nágrannaþjóðir okkar hafa beitt ýmsum ráðum til að koma í veg fyrir slík afföll unga [387]. Til dæmis hafa Hollendingar lagt áherslu á að rannsaka hvaða fuglar verpa í túnnum, á ökrum og í beitolöndum og lagt í ýmsar fyrirbyggjandi aðgerðir í samvinnu við bændur til að vernda þá, s.s. að fresta slætti þar til ungar hafa yfirgefið akra eða eru orðnir fleygir eða að slegið sé innan frá og út ef sláttur fer fram meðan ungar eru enn ófleygir, þannig að þeir hafi tækifæri til að forða sér [387]. Hérlendis er lítið vitað um afföll unga vegna sláttar og virðist almennt lítið tillit vera tekið til fuglalífs við slátt. T.d. er venjan meðal íslenskra bænda að slá akra og tún utan frá og inn.

6.6.5.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir landbúnaði

Villtum dýrum getur stafað hætta af landbúnaði á marga vegu. Tillögur nefndarinnar er varðar vernd fyrir eyðingu búsvæða, mengun og húsdýrum má sjá í köflum 6.1, 6.3 og 6.5.

- Ástæða er til að auka meðvitund bænda um möguleg skaðleg áhrif sláttar á fuglalíf. Líklega eru þessi áhrif mjög mismikil en æskilegt væri að kanna umfang affallanna með rannsóknum, hvaða tegundir eigi helst í hlut og hvaða aðgerðir væru vænlegastar til árangurs. Þótt slíkar rannsóknir hafi ekki farið fram, geta bændur samt með lítilli fyrirhöfn minnkað afföll fugla með því að slá tún og akra innan frá og út. Æskilegt væri að tilmæli um slíkt kæmu til bænda frá viðeigandi

ráðuneyti, Bændasamtökum Íslands og Landbúnaðarháskóla Íslands. Einnig að vakin væri athygli á þessu í námi verðandi bænda.

6.6.6 Ljós- og kvikmyndun

Áhugi manna fyrir því að fanga villt dýr á myndrænt form hefur almennt farið vaxandi síðustu ár, ekki síst vegna framfara í búnaði, og hefur sennilega síður en svo náð hámarki. Um getur verið að ræða áhugamenn sem taka eina og eina mynd sér til yndisauka, atvinnumenn sem stunda myndatöku með fjárhagslegan ávinning að leiðarljósi og allt þar á milli. Hér verður fyrst og fremst litið til atvinnumanna, en að sjálfsögðu ættu allir myndatökumenn sem nýta sér náttúruna sem viðfangsefni að fara eftir sömu reglum.

Þegar litið er til villtra fugla og spendýra hér á landi hefur áhugi manna lengst af helst beinst að fuglum, sérstaklega þeim tegundum sem teljast sjaldgæfar, enda eru landspendýr hér fá. Myndatökur á t.d. refum, selum og hvölum eru þó einnig að færast í aukana. Myndataka af ungvíði eða atferli foreldra í kringum það virðist oft vera vinsæl, sem getur verið varhugavert þar sem dýrin eru oft viðkvæm fyrir truflun á því skeiði.

Með tilliti til þeirra alþjóðasamninga á sviði náttúruverndar sem Ísland er aðili að eða ætti að hafa til hliðsjónar (sjá 2. kafla) er ljóst að fyrir hendi þurfa að vera skýrar reglur hér á landi þegar kemur að myndatöku villts dýralífs, sem hafa skuli það að leiðarljósi að koma í veg fyrir eða takmarka eins og unnt er neikvæð áhrif á þær tegundir sem eiga í hlut.

Í 18. grein villidýralaganna er ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð sem kveður á um aukna vernd ákveðinna friðaðra stofna villtra fugla og spendýra. Heimilt er að kveða á um að strangari reglur gildi um búsvæði þeirra tegunda sem heyra undir sértæka friðun ef sýnt þykir að tegundunum stafi sérstök ógn af mannaferðum eða umferð, eða séu sérstaklega viðkvæmar fyrir raski.

Allt frá 1954 hafa verið ákvæði í lögum og reglugerðum um að afla skuli sérstaks leyfis til að mynda eða dvelja við hreiður sjaldgæfra fugla. Núgildandi ákvæði eru í reglugerð um friðun tiltekinna villtra fuglategunda, friðlýsingu æðarvarps, fuglamerkingar, hamskurð o.fl., nr. 252/1996. Þar kemur fram að dvöl manna er óheimil við hreiður fálka, hafarnar, snæuglu, haftyrdils, keldusvíns og þórshana vegna myndatöku, upptöku á hljóðum, athugana á lifnaðarháttum eða í öðrum tilgangi sem ætla má að geti valdið truflunum. Þó er hægt að sækja um undanþágu til Umhverfisstofnunar sem aflar umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands áður en mál eru afgreidd. Undanfarin ár hafa að jafnaði um 10-15 aðilar sótt um slík leyfi, sumir ár eftir ár, og hefur eftirspurnin farið vaxandi. Hingað til hafa flestir umsækjendur fengið leyfi. Þar til nú hefur ekki verið til staðlað umsóknareyðublað eða leiðbeiningar um hvernig sækja skal um leyfi en Umhverfisstofnun hefur nú sett verklagsreglur um afgreiðslu umsókna. Umhverfisstofnun ber að binda undanþáguna skilyrðum sem eru m.a. varðandi tímabil sem heimilt er að mynda, að haft skuli samráð við sérfræðinga Náttúrufræðistofnunar Íslands, að leyfishöfum sé skylt að tilkynna um ferðir sínar o.fl. Þá skal leyfishafi skila skýrslu um myndatökurnar og hvernig leyfið er nýtt. Ekki er gefið út nýtt leyfi nema skýrslu hafi verið skilað. Dæmi eru þó um að bæði íslenskir og erlendir ljósmyndarar fari að hreiðrum sjaldgæfra fugla án leyfis.

Ekki eru fyrir hendi neinar reglur eða takmarkanir varðandi myndatöku spendýra hér á landi.

6.6.6.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna ljós- og kvikmyndunar villtra dýra

- Þörf er á skýrari reglum varðandi umgengni við villt dýr við ljósmyndatöku og gerð náttúrulífsmynda, hvort sem um fugla eða spendýr er að ræða. Mikilvægt er að stýra og takmarka eftir fremsta megni umferð ljós- og kvikmyndatökumanna í þeim tilfellum sem náttúran er viðkvæm fyrir slíku. Framkvæmd og eftirfylgni reglna ættu að vera í umsjón Umhverfisstofnunar, þar sem allar undanþágur fylgja sambærilegu ferli að undangenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands.
- Umsóknum til að mynda og dvelja við hreiður sjaldgæfra fuglategunda hefur farið fjölgandi, en slík leyfi ætti að mati nefndarinnar aðeins að veita í undantekningartilvikum og þá á grunni verklagsreglna, enda er ekki eins knýjandi nauðsyn og áður að nálgast hreiður sjaldgæfra fugla til myndatöku, þar sem myndatökubúnaður er nú ólíkt betri en þegar þessar reglur voru fyrst leiddar í lög fyrir nær 60 árum. Nefndin telur eðlilegt að gera auknar kröfur til þeirra sem sækja um leyfi, t.d. að þeir geri skýra grein fyrir ástæðu umsóknarinnar, sýni fram á færni sína með sýnishorni af myndum, leggi fram viðeigandi meðmæli og hafi þekkingu á líf- og vistfræði þeirrar tegundar sem óskað er eftir að ljósmynda. Slík vinnubrögð við leyfisumsóknir af þessu tagi tíðkast t.d. í Skotlandi [388]. Þegar reglur hafa verið settar er mikilvægt að einnig verði útbúnar leiðbeiningar um framkvæmd þeirra, og með hvaða hætti eigi að veita undanþágurnar. Þá þarf Umhverfisstofnun að hafa skýra lagaheimild (skv. villidýralögunum) til þess að setja takmarkanir á fjölda ljósmyndara sem fá leyfi, en slík heimild er ekki fyrir hendi í dag.
- Auka þarf fræðslu og upplýsingaflæði um þær reglur sem gilda eða verða settar um umgengni manna við villt dýralíf vegna myndatöku. Slíkar reglur þurfa t.d. að vera aðgengilegar á vef Umhverfisstofnunar á bæði íslensku og ensku.
- Nefndin hvetur eindregið til þess að íslenskir náttúru ljósmyndarar setji sér siðareglur varðandi umgengni við villt dýr. Má í þessu sambandi benda á siðareglur sem settar hafa verið af *The Nature Group of The Royal Photographic Society* [389], *Scottish Natural Heritage* [390] og *Royal Society for the Protection of Birds* [391].

6.7 Vernd fyrir umferð

Ýmiss konar umferð manna eða farartækja þeirra getur haft neikvæð áhrif á villt dýralíf. Oft eru áhrifin til komin vegna truflunar sem dýrin verða fyrir, en slík truflun getur valdið bæði beinum eða óbeinum áhrifum og verið skammvinn eða langvarandi. Dæmi um bein áhrif truflunar eru ýmis lífeðlisfræðileg viðbrögð dýranna, s.s. aukin hjartsláttartíðni, losun streituhormóna og breytingar á hegðun, sem í einhverjum tilfellum geta valdið minnkaðri frjósemi, dregið úr lífslíkum og jafnvel valdið dauða. Óbein áhrif geta hins vegar komið til vegna truflunar sem umbreytir umhverfi villtra dýra á einhvern hátt, t.d. aðgengi að fæðu, skjóli og umráðasvæði [392]. Ef fugl flýgur upp af hreiðri þegar fólk eða farartæki nálgast en sest fljótlega aftur þegar það er farið hjá má flokka truflunina sem skammvinna. Ef dýr forðast hins vegar staði vegna stöðugra skynditruflana er um langvarandi truflun að ræða. Áhrif langvarandi truflunar er í mörgum tilfellum ekki hægt að merkja af hegðun einstakra dýra þar sem þau halda sig fjarri trufluninni. Slík truflun getur samt sem áður haft neikvæð áhrif á stærð stofna í þeim tilfellum sem dýrin hrekjast til búsvæða sem ekki eru eins gjöful fyrir þau, en þar með geta lífslíkur einstaklinga eða æxlunarárangur þeirra minnkað [393, 394]. Umferð manna og farartækja getur einnig valdið slysum og dauða villtra dýra, t.d. við beina árekstra eða ef egg skemmast eða ungar detti úr hreiðri við það að fuglar fljúgi mjög skyndilega af hreiðri.

Margt virðist benda til þess að truflun á dýralífi og umhverfi dýra hafi meiri áhrif í vistkerfum í köldu loftslagi [395]. Þá getur truflunin komið til vegna ýmissa þátta tengdum mannaferðum, svo sem hávaða sem þeim fylgir eða einfaldlega nærveru manna einnar og sér. T.d. hafa rannsóknir á hjartslætti mörgæsa sýnt að hann jókst um 15,5% við nálægð manna og þrefaldaðist við flug þyrilu yfir búsvæði þeirra [395].

Þrátt fyrir að umferð manna hafi yfirleitt neikvæð áhrif á dýralíf má einnig finna dæmi um hið gagnstæða, þ.e. að sum dýr aðlagist vel miklum hávaða og sæki jafnvel í manngerða staði sem bjóða þá upp á aðra kosti en finna má í náttúrulegu umhverfi. Dæmi um þetta er ásókn sumra fuglategunda í að nota nágrenni flugvalla sem varpland, en þá njóta þær þess að önnur umferð um vallarsvæði er takmörkuð. Umferð af mannavöldum getur einnig dregið úr ágangi afræningja og þannig aukið lífslíkur og æxlunarárangur þeirra tegunda eða einstaklinga sem aðlagast umferðinni.

Umferð manna um búsvæði villtra dýra getur verið af margvíslegum toga, en hér verður fjallað um umferð bíla, flugvéla, skipa, sækatta og göngufólks. Menn ferðast um náttúruna í margvíslegum tilgangi. Í mörgum tilfellum er einfaldlega verið að koma fólki, hlutum eða efni milli staða, en í öðrum tilfellum er náttúran sjálf og skoðun hennar viðfangsefnið. Umfjöllun um náttúruskoðun og fuglaljósmýndun í atvinnuskyni er að finna í sérstökum undirköflum kafla 6.6 um vernd fyrir atvinnustarfsemi.

Þar sem neikvæð áhrif umferðar á villt dýralíf geta í einhverjum tilfellum verið umtalsverð er ljóst, með hliðsjón af þeim samningum á sviði náttúruverndar sem Ísland er aðili að (sjá 2. kafla), að okkur ber skylda til að takmarka þau eins og unnt er.

Ákvæði í núverandi villidýralögum sem tengjast truflun á villtu dýralífi eru frekar almenns eðlis, samanber 6. grein laganna þar sem finna má almenn tilmæli um að ávallt skuli gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun. Hæstiréttur hefur úrskurðað að þetta ákvæði sé svo almennt orðað að ekki sé hægt að dæma mann til refsingar á grundvelli þess [396]. Samkvæmt 19. gr. villidýralaganna er bannað er að koma nær arnarhreiðrum en 500 m á tímabilinu 15. mars til 15. ágúst nema brýna nauðsyn beri til. Ákvæði af svipuðum toga varðandi fálka, þórshana, snæuglu o.fl. má einnig finna í reglugerð (sjá nánar í kafla 6.8 um friðun).

Hávaði er m.a. skilgreindur í reglugerð nr. 1000/2005 um kortlagningu hávaða og aðgerðaáætlanir sem *“óæskileg eða skaðleg hljóð sem stafa frá athöfnum fólks, svo sem frá flutningum, umferð ökutækja og flugvéla og hvers kyns atvinnustarfsemi”*. Sú reglugerð tekur þó ekki á samspili manna og villtra dýra. Vörn fyrir truflun af völdum hávaða er að einhverju leyti að finna í 17. gr. villidýralaganna, en skv. henni er óheimilt að þeyta flautur eða vera með annan hávaða að óþörfu í grennd við fuglabjörg. Enn fremur er óheimilt að hleypa af skoti á landi innan 200 m frá fuglabjörgum og innan 500 m á sjó. Almennara ákvæði tengt vörnum gegn hávaða má finna í 35. grein umferðarlaga nr. 50/1987, en þar kemur fram að ökumaður vélknúins ökutækis skal haga meðferð þess og akstri þannig, að frá því stafi eigi hávaði eða loftmengun að óþörfu. Auk þess má líta svo á að lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 eigi að einhverju leyti að veita vörn fyrir hávaða, þar sem markmið þeirra er m.a. að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnum sem skaðað geti lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, en í þeim lögum nær mengun einnig til hávaða. Þar er þó ekki að finna nein sérstök ákvæði sem taka til verndar villtra dýra gegn hávaða.

6.7.1 Bílaumferð

Neikvæð áhrif bílaumferðar á villt dýr eru mjög vel þekkt erlendis, þar sem fjölmörg villt dýr drepast við ákeyrslu [397-403]. Lítið er vitað um fjölda fugla og spendýra sem verða

fyrir bílum hér á landi, en ætla má að vandamálið sé eitthvað minna en sjá má erlendis sökum þess hvað hér eru fáar tegundir spendýra og engin frosk- eða skriðdýr, auk þess sem bílaumferð og hraði eru lítil í samanburði við hraðbrautir sem finna má víða erlendis. Þrátt fyrir þetta er fjöldi fugla sem verður fyrir bílum hér á landi sennilega umtalsverður.

Ljóst er að ýmsir þættir hafa áhrif á bæði fjölda og gerð þeirra dýra sem verða fyrir bílum. Líklegra er að villt dýr verði fyrir bílum þar sem mikil umferð er um mikilvæg búsvæði þeirra [399, 401, 402, 404, 405]. Hér á landi á þetta sérstaklega við þar sem vegir liggja um þétt fuglavörp, s.s. kríuvörp, eða nálægt votlendi og fjörum, eða um búsvæði hreindýra. Ýmsar aðgerðir geta dregið úr afföllum villtra dýra vegna ákeyrslu [399, 402, 406], t.d. hraðatakmarkanir á stöðum þar sem líklegt er að dýr verði fyrir bíl, auk þess sem almennt ætti að forðast að leggja vegi innan lykilsvæða villtra dýra (sjá einnig kafla 6.1 um vernd búsvæða og kafla 6.6.3 um framkvæmdir).

Dýr sem verða fyrir bílum eru oft skilin eftir í vegkantinum, þar sem þau verða fæðuuppspretta fyrir hræætur. Þetta er vel þekkt erlendis [407] og gæti líka skipt máli fyrir einhverjar hræætur hérlendis. T.d. bendir margt til þess að mink hafi fjölgað í Kolgrafafirði á Snæfellsnesi með tilkomu vegfyllingar er þveraði fjörðinn, og gæti ein skýringin á því verið að aðgangur þeirra að fuglahræjum jókst vegna þess að nokkuð af fuglum varð fyrir bíl er þeir flugu yfir vegfyllinguna [408]. Þegar á heildina er litið er því ljóst að æskilegt er að draga úr afföllum vegna ákeyrslna hér á landi, bæði vegna mögulegra neikvæðra áhrifa á fuglastofna og vegna mögulegra jákvæðra áhrifa á tegundir rándýra eða hræætna sem reynt er að halda í skefjum. Síðast en ekki síst er hér einnig um öryggismál vegfarenda að ræða.

Nefndin telur ekki að hávaðamengun vegna bílaumferðar sé teljandi vandamál fyrir villt dýr hér á landi. Sumir fuglar eiga það þó til að fælast tímabundið af hreiðri við að bílar fari fram hjá og gæti það í einhverjum tilfellum haft neikvæð áhrif á varpárangur ef um margendurtekna truflun er að ræða [409]. Varðandi áhrif veglagningar almennt er vísað til kafla 6.1 um vernd búsvæða og kafla 6.6.3 um framkvæmdir.

6.7.1.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir bílaumferð

- Á sumum stöðum á landinu er nauðsynlegt að grípa til aðgerða til að vernda fuglalíf fyrir ákeyrslu og ættu slíkar aðgerðir að hafa stoð í villidýralögum.
- Nauðsynlegt er að gerð verði úttekt á því hvar fuglar verða helst eða eru líklegir til að verða fyrir bílum, og í kjölfarið að takmarka hraða á þeim stöðum og merkja þá vel þannig að bílstjórar verði meðvitaðir um hættuna.

6.7.2 Flugumferð

Áhrif villtra dýra á flugöruggi við flugvelli hefur talsvert verið rannsakað erlendis enda hér um að ræða málefni sem getur varðað stórslys á fólki og mikið fjárhagslegt tjón [410-413]. Áhrif flugumferðar almennt á dýralíf hefur hins vegar verið minna rannsakað en þó nóg til að staðfesta að slík umferð getur í einhverjum tilfellum haft neikvæð áhrif [414-417].

Hér á landi er það sennilega fyrst og fremst fuglalífi sem gæti stafað hættu af flugumferð, og þá aðallega vegna hræðsluviðbragða við lágflugi sem fær fugla til að yfirgefa hreiður í skyndi. Ef slíkt á sér stað t.d. í fuglabjargi er hætt við að fjöldi eggja eða unga steypist í sjóinn. Við þessar aðstæður virðist það vera sambland af hljóð- og sjónáreiði sem veldur

viðbrögðunum og vega þau örugglega misþungt eftir aðstæðum. Í því samhengi er athyglisvert að t.d. hljóðlaus sviffugsbúnaður getur valdið óttaviðbrögðum hjá fuglum [417]. Nefndinni er ekki kunnugt um í hversu miklum mæli lágflug við fuglabjörg er stundað hér, en brögð hafa verið að því að herflugvélar fljúgi lágt við fuglabjörg í æfingaflogi við strendur landsins. Sennilega hefur slík umferð minnkað eftir að herstöð Bandaríkjamanna í Keflavík var lögð niður.

Hér við land gilda þær meginreglur að lágmarksflughæð (nema við flugtak og landingu) skal vera að minnsta kosti 500 fet (150 m) yfir hæstu hindrun og að minnsta kosti 1000 fet (300 m) yfir þéttbýli og útisamkomum [418]. Dæmi er um að í friðlýsingarskilmálum fyrir svæði sem friðuð eru vegna fuglalífs séu þessi mörk mun hærrí á varptíma eða 3000 fet (930 m), svo sem í Þjórsárverum. Þá er í verndaráætlun fyrir Mývatn og Laxá mælt til að sett verði reglugerð sem hamli lágflugi, en sú reglugerð hefur ekki enn verið sett. Einnig má nefna að Bændasamtökin og Flugmálastjórn gerðu fyrir rúmlega tveim áratugum með sér samkomulag sem tók mið af því að koma í veg fyrir lágflug við friðlýst æðarvörp [419]. Fyrir utan þessi dæmi eru engar takmarkanir á flugi í íslenskum lögum með það fyrir augum að vernda villt dýralíf.

6.7.2.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir flugumferð

- Tryggja þarf að m.a. bjargfuglar verði ekki fyrir styggð um varptímamann vegna yfirflugs. Mælt er til þess að öll helstu fuglabjörg landsins verði kortlögð og fram komi í reglugerð hvar þau er að finna (sjá einnig 3. kafla um skilgreiningar). Þetta gæti einnig átt við önnur viðkvæm fuglasvæði. Í framhaldinu skal setja reglur varðandi flug um slíka staði.

6.7.3 Umferð báta og sækatta

Umferð ýmiss konar farartækja á vatni getur haft neikvæð áhrif á dýralíf [420-427]. Bátum getur t.d. fylgt bæði hávaði og mengun, sem hvort um sig getur haft alvarleg áhrif. Þannig er neðansjávar hávaðamengun, m.a. vegna skipaumferðar, vaxandi vandamál á heimsvísu sem farið er að hafa áhrif á ýmis sjávarspendýr [380, 428, 429] og mengunarslys vegna skipaumferðar eru allgeng. Um þessa þætti verður hins vegar ekki fjallað hér, enda umfjöllun um þá að finna annars staðar í þessu riti (sjá t.d. kafla 6.3 um vernd fyrir mengun og 9. kafla um sjávarspendýr). Hérna verður sjónum einkum beint að truflandi bátaumferð um fæðu- og æxlunarsvæði villtra fugla og spendýra. Hér er því aðallega litið til ýmiss konar smábáta sem geta siglt nærri fjörum eða um stöðuvötn. Stundum er um að ræða bátsferðir til afþreyingar af ýmsum toga en minni fiskibátar geta þó einnig í sumum tilfellum fallið í þennan hóp.

Erlendis hefur umferð báta um stöðuvötn og við strendur til afþreyingar aukist undanfarin ár og er líklegt að sú tilhneiging muni halda áfram [421, 422, 425]. Það sama á eflaust við hér á landi. Erlendar rannsóknir hafa sýnt að hraði og siglingarlag báta hefur mikil áhrif á það hversu mikið þeir trufla dýralíf, þar sem farartæki sem fara hratt og nálægt landi valda meiri áhrifum en farartæki sem fara rólega og halda sig í hæfilegri fjarlægð [425, 426]. Þá er einnig mjög mismunandi eftir tegundum dýra hversu mikið þau truflast af bátaumferð. Landselir sýna t.d. viðbrögð við siglingu báts í u.þ.b. 500-800 m fjarlægð [420], á meðan ýmsar fuglategundir virðast þola umferð nær en það. Þó er einnig mjög tegunda- og einstaklingsbundið hversu nálægt bátur þurfi að koma til þess að fuglar fljúgi upp en algeng fjarlægð er frá u.þ.b. 20-50 m [424].

Sums staðar hér á landi hafa sækettir náð nokkrum vinsældum undanfarin ár. Hér er um að ræða örsmáa báta með öflugar vélar, sem ná miklum hraða, komast mjög nálægt landi og geta valdið miklum hávaða. Því er ljóst að fara verður með gát á svæðum þar sem dýralíf gæti verið viðkvæmt fyrir slíku. Hér á landi vantar rannsóknir á áhrifum umferðar af þessu tagi á dýralíf en reglubundnar fuglatalningar á Svínavatni í Grímsnesi, þar sem sett var upp vatnskattaleiga fyrir nokkrum árum, leiddu í ljós að blómlegu fuglalífi við vatnið hnignaði eftir að leigan hóf störf [430]. Leitað hefur verið til Náttúrustofu Vesturlands vegna áhyggja af umferð slíkra báta um Breiðafjörð [431], en þar má finna ríkulegt fugla- og selalíf sem auðveldlega gæti orðið fyrir truflunum. T.d. er dílaskarfur afar stygur og á það til að yfirgefa hreiður ef hann verður fyrir truflun á varptíma [432].

Ekki er að finna neinar takmarkanir á bátaumferð nálægt mikilvægum búsvæðum villtra dýra í íslensku regluverki. Í lögum um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995 er gert ráð fyrir setningu reglugerðar þar sem t.d. væri hægt að útfæra takmarkanir á umferð báta um viðkvæm svæði. Slík reglugerð hefur þó ekki verið sett.

6.7.3.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir bátaumferð

- Nefndin telur mikilvægt að settar verði reglur varðandi umferð báta nálægt mikilvægum búsvæðum villtra dýra. Ættu reglurnar að hafa stoð í villidýralögum en hægt væri að útfæra þær nánar í reglugerð. Reglurnar ættu að fela í sér hraða-, fjarlægðar-, tíma- og hávaðamörk nálægt t.d. varpsvæðum fugla og selalátrum sem og ákvæði um tíðni ferða, en væntanlega þyrfti að útfæra þær nánar m.t.t. staðháttu eftir því sem við á.

6.7.4 Umferð göngufólks

Umferð fótgangandi fólks getur valdið neikvæðum áhrifum á dýralíf, sér í lagi á stöðum þar sem um er að ræða viðkvæmt dýralíf í lykilibúsvæðum. Fótgangandi umferð getur verið af ýmsum toga, t.d. vegna veiði, tinslu æðardúns, berja eða sveppa, til að viðra gæludýr, smala kindum eða einfaldlega til að njóta útiveru. Að sjálfsögðu hefur umferð gangandi fólks í náttúrunni ekki alltaf neikvæð áhrif á dýralíf og fara möguleg áhrif m.a. eftir umgengni, staðháttum og árstíma. Væntanlega eru áhrifin mest þegar farið er um lykilibúsvæði á æxlunartíma dýranna og er mesta truflunin sennilega af útivistarfólki sem fer um beinlínis í þeim tilgangi að leita uppi villt dýr til að skoða, veiða, ljósmynda o.s.frv. Þá geta lausir hundar í för með göngufólki valdið tjóni á dýralífi sé þeim ekki haldið í skefjum, en um vernd fyrir gælu- og húsdýrum er fjallað í kafla 6.5.

Skv. villidýralögum er óheimilt að hleypra af skoti á landi innan 200 m frá fuglabjörgum og innan 500 m á sjó og óheimilt er að koma nær arnarhreiðrum en 500 m nema brýna nauðsyn beri til frá 15. mars til 15. ágúst.

6.7.4.1 Niðurstöður og tillögur nefndar vegna verndar fyrir umferð gangandi manna

- Nefndin telur ekki þörf á að setja gangandi vegfarendum miklar skorður, nema þegar litið er til mjög viðkvæmra svæða á borð við mjög þétt fuglavörp, varpsvæði tegunda sem njóta sérstakrar friðunar og selaláttra. Í þessum tilfellum er þörf á skráningu slíkra staða og á skýrum reglum ásamt viðmiðum um

undanþágur vegna umferðar um búsvæði sem heyra undir sértæka friðun (sjá einnig niðurstöður nefndar vegna gæludýra í kafla 6.5).

- Nefndin telur þörf á að endurskoða mörk skotveiðibanns við fuglabjörg og herða það ákvæði á þann veg að óheimilt verði að hleypa af skoti á sjó innan tveggja km frá fuglabjörgum, bæði vegna þeirrar truflunar sem skothvellir valda fuglum í bjargi, en fuglar geta steypt óvart undan sér ef þeir fælast, en einnig til að draga úr líkum á að varpfuglar séu skotnir.

6.8 Friðun

Hugtökin verndun og friðun eru á reiki í hugum margra. Með verndun t.d. tegunda og búsvæða er yfirleitt átt við ráðstafanir sem tryggja viðkomandi fyrirbærum ásættanlega verndarstöðu. Með verndun er því verið að verja eða skýla tegundum og búsvæðum og tryggja að þau haldist við með þeim hætti sem talið er eiga við hverju sinni. Verndun getur því falið í sér margvíslegar ráðstafanir og er ein þeirra friðun sem gæti t.d. falist t.d. í banni við veiðum á tilteknum tegundum eða banni við röskun búsvæða. Verndun villtra dýra felur í sér tvo meginþætti, þ.e. vernd stofna annars vegar og vernd búsvæða hins vegar. Við þetta má svo bæta velferð og mannúðlegri meðhöndlun dýra sem hér á landi hefur lengst af verið kennd við dýravernd en nú dýravelferð (sjá 7. kafla).

Þar sem flestar tegundir spendýra hér á landi hafa notið lítillar verndunar fram til þessa hefur eðlilega lítið verið fjallað um friðun í tengslum við þann dýrahóp en þeim mun meira um fugla. Saga friðunar nokkurra fuglategunda eða hópa hefur hins vegar verið rakin, t.d. æðarfugla [433], hafarna [21, 434] og spörfugla [10] en að öðru leyti skal vísað í 1. kafla. Þá hefur áður verið tekið saman ágætt yfirlit um feril fuglafriðunarfrumvarpa á Alþingi, allt frá endurreisn þess 1845 [435] og fram á 6. áratug síðustu aldar [436] (sjá einnig í 1. kafla).

Villt dýr hafa löngum verið verið flokkuð eftir nytjum og meintri skaðsemi og hefur síðarnefndi flokkurinn löngum liðið fyrir hversu litlar upplýsingar eru til að meta réttmæti slíkrar flokkunar (sjá kafla 8.3). Eitt fyrsta mál sem hið endurreista Alþingi fékk til umfjöllunar var *tilskipun um veiði* sem tók gildi 1849. Síðan hefur margoft verið fjallað um villt dýr á Alþingi og smám saman mótuðust meginreglur um flokkun fuglategunda í mismunandi friðunarflokka (sjá nánar í 1. kafla). Það er hins vegar ekki fyrr en á síðustu áratugum að stjórnvöld hafa byggt ákvarðanir um friðun einstakra tegunda á sæmilegum gögnum, þótt vissulega vanti enn í mörgum tilfellum mikið á að þau uppfylli skilyrði sem gera verður til þess háttar þekkingar.

Í villidýralögunum (1. gr.) er friðun skilgreind með þessum hætti: *bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund. Þegar rætt er um friðun tekur hún einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar. Friðun tekur því hvorki til einstakra stofna né til búsvæða friðaðra tegunda.* Nefndin leggur til að þessari skilgreiningu verði breytt í lögunum og verði svo:

Friðun: *Bann við veiðum og öðrum aðgerðum sem geta aukið vanhöld eða dregið úr viðkomu dýra af tiltekinni tegund eða stofni. Friðun tekur einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar, nema annað sé tekið fram, og eftir því sem við á til tilgreindra búsvæða, lykilbúsvæða eða lykilstaða viðkomandi tegundar* (sjá 3. kafla).

Hér verður fjallað um friðun villtra dýra á Íslandi, hvernig hún hefur breyst í árunna rás og tekin örfá dæmi erlendis frá til samanburðar. Gengið verður út frá þeirri skilgreiningu á friðun sem lögð er til hér að framan og dregnar saman þær meginreglur sem byggt hefur verið á. Auk þess verður fjallað um friðun svæða með hagsmuni villtra dýra að

leiðarljósi sem og svæðisbundna og sértæka friðun. Með sértækri friðun er átt við friðun varpstaða sjaldgæfra fugla, friðun náttstaða, viðkomustaða og fjaðrafellisstöðva og hvaða þýðingu slíkar aðgerðir geta haft til að tryggja verndun viðkomandi tegunda. Loks verða gerðar tillögur að meginreglum sem styðja skulu ákvarðanir um friðunaraðgerðir og ræddar nauðsynlegar breytingar á núgildandi lögum.

6.8.1 Að vernda með friðun

Hugmyndir um verndarráðstafanir gegn breytingum manna á náttúrunni eru raktar allt til heilags Frans frá Assisi (1182-1286) en þeim var þó ekki beitt í neinum mæli fyrr en á 19. öld [437]. Fram að því miðuðust reglur við afmarkaða hagsmuni, hvort sem ætlunin var að verja nytjar eða að koma í veg fyrir spjöll af völdum villtra dýra. Þetta kemur t.d. fram í mjög ítarlegri úttekt á lagaumhverfi villtra dýra í Finnlandi [438, 439] og ránfugla í Bretlandi [440]. Í meginráttum giltu sömu viðhorf til villtra dýra hér á landi og víðast hvar erlendis eins og lesa má úr gildandi lögum á hverjum tíma (sjá 1. kafla).

Ýmsir ránfuglar og hræfuglar nutu sérstakrar verndar á miðöldum. Fálkar voru veiddir lifandi hér um margra alda skeið og þá löngum af sérstökum fálkaföngurum sem þurftu konungsleyfi [441]. Fálkarnir voru síðan sendir kóngum og aðalsfólki sem þjálfaði þá til veiða. Því var fremur lítið á fálka sem tekjulind en tjónvald en þessar veiðar lögðust af skömmu eftir aldamótin 1800 (sjá 1. kafla). Fálkinn var síðan ófriðaður til 1940 að tíu árum undanskildum (1920-30) og það þrátt fyrir að hann væri í skjaldarmerki þjóðarinnar 1903-1919. Hliðstæður er víða að finna þar sem ránfuglar og hræfuglar nutu verndar um langt skeið, væru þeir taldir til gagns eða nytja [442]. Til dæmis voru hrafnar og svölugleður (*Milvus milvans*) friðaðar í Wales og Englandi (en ófriðaðar í Skotlandi) vegna þess hve vel þessir fuglar þóttu standa sig í að halda London og fleiri bæjum hreinum [443]. Á 16. öld var búið að steinleggja borgarstrætin, ræsi tóku við úrgangi og rusli var ekki lengur hent á göturnar. Þá var ekki lengur þörf fyrir þjónustu þessara tegunda og voru þær því ófriðaðar og jafnvel heitið verðlaunum þeim til höfuðs. Rándýr í hópi spendýra voru einnig undantekningarlaust ófriðuð, jafnvel fram á allra síðustu ár og víða var dráp þeirra verðlaunað [444].

Viðhorf til dýra geta verið mjög mismunandi í tíma og rúmi. Rannsóknir sýna að afstaða manna til náttúrunnar, og þar með einstakra dýrategunda, mótast hjá börnum rétt fyrir unglingsaldur. Stephen R. Kellert er frumkvöðull slíkra rannsókna og hefur ásamt samstarfsmönnum skrifað fjölmargar greinar um þetta efni sem byggjast á umfangsmiklum rannsóknum á viðhorfum fólks til dýra í Bandaríkjunum. Hann skiptir viðhorfum fólks í níu meginflokkum; allt frá sjúklegri hræðslu til ofurástar á dýrum: *Humanistic* (t.d. áhugi á gæludýrum), *Moralistic* (áhugi á réttindum dýra), *Utilitarian* (nytjar), *Negativistic* (hræðsla), *Dominionistic* (yferráð/veiðar), *Naturalistic* (útivist), *Ecologicistic* (vistfræði), *Aesthetic* (fegurð), *Symbolic* (táknmynd) [445].

Nú á dögum má líta svo á að eindregin nytjasjónarmið hafi látið í minni pokann í þéttbýli Vesturlanda og vistfræðileg viðhorf tekið við ásamt mikilli ást á dýrum, sem birtist iðulega í vaxandi gæludýrahaldi [446]. Veiðimennska er víða litin hornauga, óháð því hvort veiðar séu sjálfbærar eða ekki og hvort menn veiða sér til skemmtunar eða viðurværis. Villidýralöggjöf flestra landa, þar á meðal Íslands, tekur þó enn fyrst og fremst mið af þrennu sem fjallað er um í framangreindri flokkun: vistfræði, veiðum og öðrum nytjum.

Dýradráp, einkum þó til skemmtunar eða sem sportveiði, er sums staðar mjög umdeilt erlendis en lítið hefur farið fyrir þeirri andstöðu hér á landi [447]. Einstaka menn hafa verið andsnúnir öllum veiðum og höfðað þá til svonefnds náttúruréttar villtra dýra um að fá að lifa í friði og auka kyn sitt. Kunnasti talsmaður þessa viðhorfs hér á landi var Guðmundur Davíðsson (1874-1953) sem beitti sér manna mest fyrir friðun þingvalla á

fyrstu áratugum síðust aldar. Hann dvaldi um tíma í Bandaríkjunum þar sem náttúruverndurinn átti sér marga talsmenn [448] og viðraði skoðanir sínar m.a. í íslenskum greinum árið 1913 [449] og 1915 [450]. Guðmundur vildi algera friðun villtra dýra á Þingvöllum [451] en það gekk ekki eftir. Er Þingvellir voru friðaðir árið 1928 mátti þó einungis veiða þar dýr sem talin voru skaðvaldar [452]. Á efri árum hafði Guðmundur svo forherst í þessari skoðun sinni að hann lagði til grið og friðhelgi allra villifugla á Íslandi um aldur og ævi í tilefni af væntanlegri lýðveldisstofnun árið 1944 [453]. Hann var jafnframt sá fyrsti sem lagði til að hafin yrði regluleg vöktun náttúrunnar – með athugunum á 50 ára fresti [453].

Rök fyrir náttúruvernd villtra dýra, þ.e. að allar tegundir skuli friðaðar byggjast yfirleitt á því að dýr í sínu náttúrulega umhverfi (náttúran) hafi eigið gildi eða gildi í sjálfu sér (e. *intrinsic value*) og jafnframt eigið virði óháð manningum og hagsmunum hans, og að þetta gildi beri að virða, vernda og jafnvel friða. Í þessari hugmynd felast tvær nálgarnir, sú visthverfa og lífhverfa. Visthverf sjónarmið beinast að náttúrulegum heildum, vistkerfum og tegundum þar sem áherslan er á friðun vistkerfa eða tegunda [454]. Lífhverf sjónarmið leggja á hinn bóginn áherslu á einstaklingana, lífverurnar og velferð þeirra [455]. Hvort heldur sem er þá er náttúran og það sem í henni felst uppspretta siðferðilegra gilda. Andstæða við þessi viðhorf eru mannhverfu viðhorfin eða mannhbyggjan sem verið hefur ríkjandi viðhorf til náttúrunnar og lagasetningar henni tengdri fram á síðustu ár eins og sjá má í Hvítbók um náttúruvernd [75] og nýlegri ritgerð um siðfræðilegt réttmæti hugmyndarinnar um réttindi náttúrunnar [456].

Beita má mannhverfum rökum til að veita villtum dýrum skjól í lögum, en færð hafa verið rök fyrir því að tilvist villtra dýra í sínu náttúrulega umhverfi sé meira virði fyrir mannskepnuna til lengri tíma litið en skammvinn ofnýting þeirra. Villt dýr eru órjúfanlegur þáttur af vistkerfum jarðar, en maðurinn er algjörlega háður þeim vegna frumframleiðslu, efnahringrásu, jarðvegsmyndunar, viðhalds loft- og vatnsgæða, niðurbrots úrgangsefna og stjórnunar veðurkerfa. Þá er óspillt náttúra manningum mikilvæg uppspretta matvæla, efna til notkunar í t.d. lyfjaiðnaði, útivistar og felur einnig í sér menningarleg verðmæti [87]. Viðhald náttúrunnar og sjálfbæra nýtingu hennar má því líta á sem forsendu þess að mannkynið geti þrífist til langs tíma. Vilji stjórnvalda til að koma á sjálfbærri þróun eins og hann birtist í fyrstu grundvallarreglu Ríó-yfirlýsingarinnar 1992 um umhverfi og þróun er rökstudd með siðferðilegri stöðu mannsins í náttúrunni: „Sú viðleitni að koma á sjálfbærri þróun varðar sjálft mannkynið. Því ber réttur til að lifa heilbrigðu og í sátt við náttúruna“ [133]. Til þessa hafa siðferðilegar hugmyndir ekki átt upp á pallborðið við undirbúning ákvarðana er varða villt dýr á Íslandi.

- Nytjasjónarmið (mannhyggja) var einráð í villidýralöggjöf einstakra þjóða langt fram á 19. öld en smám saman hefur náttúruhyggja náð fótfestu þar sem náttúran er talin hafa eigið gildi og verðmæti.

6.8.2 Friðun tegunda

Öll dýr voru ófriðuð hér á landi fram á 19. öld, þótt takmarkanir hafi gilt um hvar og hvenær mátti veiða ýmsa nytjafugla eins og æðarfugl og kríu, eins og rakið er í 1. kafla. Í umræðum um fyrstu fuglafriðunarlögin á Alþingi 1881 kom fram að tilgangur þeirra væri að girða fyrir að menn léku sér að því að drepa fugla án þess að hafa af þeim nokkur not [16]. Þar með var bryddað upp á einni af meginreglum fuglaverndar sem fylgt hefur verið til þessa. Frá og með setningu fuglafriðunarlaganna 1882 [1] þróaðist einnig sú meginregla að friða fugla á þeim tíma sem þeir eru að verpa eða ala upp unga sína. Í umræðum um frumvarp til fuglafriðunarlaganna árið 1901 (sem ekki var samþykkt) var

fuglum skipt í skaðlega fugla, skaðlausa fugla og arðfugla [18]. Það er í raun sama flokkunin og lögð var til grundvallar við friðunarflokka árið 1882, þótt slíkt væri þá ekki nefnt berum orðum. Eins voru fjórir flokkar friðunar nefndir við umræðu um fuglafriðunarlögin 1903: alfriðun, ófriðun, sérfriðun og hálfriðun [19]. Sú skipan komst einnig á með setningu fyrstu fuglafriðunarlögunna þótt slíkt væri þá heldur ekki sagt berum orðum. Með hálfriðun var átt við að tegundir væru friðaðar hluta ársins og með sérfriðun var átt við frávik er vörðuðu einkum veiðitíma á fýl og lunda.

Með samþykkt nýrra fuglafriðunarlöga á Alþingi 1913 er tóku gildi í byrjun árs 1914 voru settar nokkrar meginreglur sem áttu eftir að festast í sessi og voru tvær þær síðastnefndu nýjung [20, 21]:

- Að vernda eftir þörfum nytjafugla og setja skorður við drápi þeirra.
- Að friða stranglega fugla, sem að vísu væru ekki til nytja, en eru til prýði og fjölbreytni í náttúru landsins.
- Að vernda fugla sem slæðast til landsins og æskilegt væri að settust hér að.
- Að friða þær fuglategundir sem sjaldgæfar eru og hætt er við að eytt verði með öllu.

Fuglafriðunarlögin sem sett voru árið 1954 mörkuðu mikil tímamót. Þar voru tekin upp ýmis fuglaverndar-, fuglafriðunar- og veiðiákvæði sem menn höfðu komið sér saman um á alþjóðavettvangi og endurspegluðust í Parísarsamningnum um fuglaverndun frá 1950. Með þeim voru allmargar tegundir friðaðar sem voru annaðhvort sjaldgæfar eða til lítilla nytja. Þar með var staðfest ein af meginreglum fuglaverndar er settar voru fram í fyrstu fuglafriðunarlögunum (1882) og hljómaði svo í lögunum frá 1913: „Að friða stranglega fugla, sem að vísu væru ekki til nytja, en eru til prýði og fjölbreytni í náttúru landsins.“

Villidýralögin sem sett voru árið 1994 á byggðu að verulegum hluta á Bernarsamningnum (sjá 2. kafla) og mörkuðu að því leyti tímamót að allar fuglategundir voru friðaðar en tilgreint það tímabil sem heimila mátti veiðar á viðkomandi tegundum með setningu reglugáðar.

Í lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 eru víðtækar heimildir til að friðlýsa einstakar tegundir. Engar dýrategundir hafa þó verið friðaðar á grundvelli þessa ákvæðis.

- Öll villt dýr voru ófriðuð hér fram á miðja 19. öld, en þá var æðurin alfriðuð.
- Fyrstu fuglaverndarlögin voru sett 1882 og smám saman mótuðust meginreglur þar sem eindregin nytjasjónarmið viku smám saman fyrir verndarsjónarmiðum.
- Fuglafriðunarlögin 1954 ollu straumhvörfum enda byggð á Alþjóðasamþykkt um fuglavernd (Parísarsamningnum).
- Núverandi villidýralöggjöf frá 1994 byggir á Bernarsamningnum um verndun villtra plantna og dýra og búsvæða þeirra.

6.8.3 Friðun svæða vegna dýralífs

Þegar á þjóðveldisöld voru sum búsvæða villtra dýra vernduð hér á landi, eins og varplönd æðarfugls og kríu. Um miðja 19. öld voru lögfest ákvæði um friðlýsingu selalátra og æðarvarpa (1. kafli). Það var þó ekki fyrr en árið 1940 að sett var á fót fyrsta friðlandið sem ætlað var sérstaklega að vernda búsvæði villtra dýra, óháð nytjum. Þá var Eldey friðuð með lögum nr. 27/1940 [457] og var það reyndar fyrst og fremst gert til að koma í veg fyrir dráp á súluungum sem var mörgum þyrnir í augum. Önnur friðlönd

villtra dýra voru ekki sett á laggirnar fyrr en á síðustu áratugum 20. aldar og þá yfirleitt sem hluti af viðtækari friðlýsingum [458].

Friðun svæða vegna villtra dýra er með ýmsum hætti og getur beinst að þéttum byggðum, viðkomustöðum, fæðusvæðum, hvíldarstöðum (náttstöðum) og fjaðrafellisstöðvum. Þetta eru með öðrum orðum þeir staðir sem hafa mikla þýðingu fyrir viðkomandi tegundir. Hér á landi eru litlar hefðir fyrir því að vernda slík svæði með skipulegum hætti, ef undan er skilin hagsmunatengd friðun æðarvarpa og selalátra. Mikilvæg varplönd nokkurra fuglategunda hafa þó verið friðlýst, t.d. heiðagæsabyggðirnar miklu í Guðlaugstungum og í Þjórsárverum. Eins hafa nokkrir mikilvægir viðkomustaðir farfugla verið friðaðir, t.d. Grunnafjörður (margæs og rauðbrystingur) og Hvanneyri (blesgæs). Bæði fugla- og vistgerðartilskipunin geyma ítarleg ákvæði um val á slíkum lykilsvæðum, hvaða upplýsinga skuli afla og um reglulegt mat á árangri friðlýsinga. Þetta er sama aðferðafræði og kynnt var rækilega við undirbúning fyrstu Náttúruverndaráætlunarinnar og síðar verður vikið að.

Hér verður fyrst vikið að friðlýstum svæðum og þýðingu þeirra fyrir villt dýr. Þá verður fjallað um net verndarsvæða, um friðlýsingu æðarvarpa og selalátra og loks sértæka friðun einstakra tegunda er tekur m.a. til varpstaða (haförn, fálki). Almenna umfjöllun um vernd búsvæða villtra dýra má finna í kafla 6.1.

6.8.3.1 Friðlýst og vernduð svæði vegna dýralífs

Á Íslandi eru alls 109 vernduð svæði, ýmist friðlýst samkvæmt náttúruverndarlögum eða vernduð með sérlögum. Á 39 svæðanna hefur verndun dýralífs annað hvort verið meginmarkmið eða dýralíf á viðkomandi svæði haft umtalsverðan hag af friðlýsingunni (6. tafla). Sum friðlýstu svæðanna eru aðeins fáeinir hektarar (Gróttá, Kasthúsatjörn) en önnur vernduð svæði ná jafnvel yfir landshluta (eins og Vatnajökulsþjóðgarður). Friðlýsingarskilmálar eru afar misjafnir og sér í lagi eru eldri friðlýsingarskilmálar ekki skýrir þegar kemur að því að greina hvað sé verið að vernda á viðkomandi svæði. Samkvæmt 10. gr. villidýralaganna eru veiðar óheimilar á svæðum sem eru friðlýst vegna dýralífs eins og það er orðað en ráðherra getur aflétt tímabundið eða rift þeirri friðun að fullu eða gagnvart tiltekinni tegund að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands. Í friðlýsingarskilmálum sumra svæða eru leyfi til veiða á ákveðnum tegundum. Stundum felast í friðlýsingu ströng ákvæði um bann við umferð manna, jafnvel árið um kring (Eldey, Surtsey) og bann við veiðum (Þjórsárver, Guðlaugstungur). Í öðrum tilvikum er verndun nánast óvirk vegna þess að viðeigandi reglugerðir eða útfærslur vantar (Breiðafjörður).

Að mati nefndarinnar verður að orða með skýrari hætti í náttúruverndarlögum með hvaða hætti skuli staðið að dýraveiðum á friðuðum svæðum og eins hvað liggja þurfi til grundvallar ákvörðun ráðherra um að aflétta friðun á slíkum svæðum. Eins þarf að tryggja að slík ákvörðun brjóti ekki í bága við friðlýsingarskilmála. Víða er talað um að ekki megi trufla dýralíf og hefur það yfirleitt ekki verið túlkað sem bann við veiðum. Ef ekki er tiltekið í friðlýsingarskilmálum að veiðar séu bannaðar innan svæðisins þá hefur það einnig verið túlkað þannig að veiðar séu heimilar nema önnur lög segi til um annað. Betra væri að mati nefndarinnar taka fram í friðlýsingarskilmálum hvort og þá hvaða veiðar séu heimilar á friðlýstum svæðum, einkum þeim sem sérstaklega eru vernduð vegna dýralífs.

Nokkur friðlýst og vernduð svæði ná til viðtækra náttúruverndarhagsmuna, jafnvel á heimsvísu (Mývatn og Þjórsárver) og fuglalíf þar hefur jafnframt alþjóðlega þýðingu. Þar sem svæði hafa verið friðlýst sérstaklega vegna villtra dýra hefur það undantekningarlaust verið gert með hagsmunum fugla í huga, þótt önnur villt dýr hafi

stundum notið þeirra ráðstafana. Þau friðlönd sem sérstaklega er ætlað að vernda fugla eða búsvæði þeirra hafa einkum verið þrenns konar:

- **Varpland sjaldgæfra tegunda** (Ástjörn við Hafnarfjörð – flórgoði; Flatey á Breiðafirði - þórshani)
- **Mikilvæg varplönd** (Eldey – súla; Guðlaugstungur og Þjórsárver – heiðagæs; Skrúður - bjargfuglar)
- **Mikilvægir viðkomustaðir farfugla** (Skerjafjörður, Grunnafjörður og Blautós/Innstavogsnes – margæs; Hvanneyri - blesgæs).

Friðlýsingar sem ætlað er að vernda villt dýr (einkum fugla) og búsvæði þeirra hafa löngum byggst á nokkuð tilviljanakenndu vali, þótt sum svæðin hafi vissulega verið svo einstæð eða að þeim steðjaði ógn sem réttlætti öðru fremur friðlýsingu þeirra. Þá heyrir til undantekninga ef dýralíf og náttúra friðlýstra og verndaðra svæða er vaktað með skipulegum hætti (sbr. 5. kafla um umsjón með málefnum villtra dýra og 10. kafla um rannsóknir á villtum dýrum). Loks eru einungis í gildi verndaráætlanir fyrir þrjú af ríflega 100 friðlýstum svæðum í umsjón Umhverfisstofnunar [75].

Þekking á lykilsvæðum fyrir margar tegundir og stofna er ábótavant eða þá að upplýsingar hafa ekki verið teknar saman í aðgengilegt form. Yfirlit um mikilvægustu viðkomustaði hánorrænna vaðfugla byggir t.d að mestu leyti á einni könnun sem gerð var fyrir rúmum 20 árum [459].

Umhverfisstofnun tekur saman árlega ástandsskýrslu um friðlýst svæði og skilar til umhverfis- og auðlindaráðherra, sbr. 19. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999 [460]. Þar koma fram upplýsingar um ástand og framkvæmdir á svæðunum. Byggjast þær á gögnum frá náttúruverndarnefndum, sveitarfélögum, landvörðum og öðrum hagsmunaaðilum um land allt.

- Um 39 svæði hér á landi eru friðlýst eða vernduð á annan hátt með hagsmuni villtra dýr (einkum fugla) í huga.
- Forsendur friðunar eru einkum varpsvæði sjaldgæfra tegunda, mikilvæg varplönd eða mikilvægir viðkomustaðir farfugla.
- Fram til þessa hafa friðlýsingar ekki byggst á skipulegu vali svæða og vöktun eða mat á árangri friðunar heyrir til undantekninga.
- Fjalla verður með skýrum hætti um vernd og veiðar villtra dýra í friðlýsingarskilmálum friðlýstra svæða.
- Setja þarf skýr ákvæði í náttúruverndarlög til leiðbeiningar varðandi ákvarðanir ráðherra um að aflétta (tímabundið) friðun dýra á friðlýstum svæðum.

6.8.3.2 Net verndarsvæða

Samkvæmt náttúruverndarlögum skal Náttúruverndaráætlun gilda í fimm ár í senn. Sú fyrsta var samþykkt vorið 2004 og tók til árána 2004-2008. Undanfari hennar var sú stefnumörkun að koma skyldi upp neti friðlýstra svæða í samræmi við ákvæði samningsins um líffræðilega fjölbreytni frá 1992. Þessi aðferðafræði var síðan útfærð nánar í Emeraldáætlun Bernarsamningsins frá 1998. Gerð var viðamikil úttekt á alþjóðlega mikilvægum tegundum hér á landi sem taldar voru þarfnast verndar [461]. Skilgreind voru verndarsvæði fyrir þær sem tryggja skyldi að hátt hlutfalls viðkomandi stofns væri á þessum svæðum. Þær fuglategundir sem valdar voru í þessu skyni voru fargestirnir margæs og rauðbrýstingur og sjaldgæfu válistategundirnar flórgoði, húsönd og haförn. Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun lögðu m.a. til að sett yrðu þau markmið að friðlýsa öll stóru fuglabjörgin og þar með meginvarpstöðvar tegunda á

borð við álku, stuttnefju og langvíu en stofnar þeirra hér á landi eru mjög stórir og teljast alþjóðlega mikilvægir. Samkvæmt þeim tillögum skyldi stefnt að því að a.m.k. helmingur viðkomandi stofns ætti athvarf á verndarsvæðum en yfirleitt var þetta hlutfall miklu hærra. Upphaflegar tillögur gerðu ráð fyrir hátt í 100 svæðum, en úr varð að velja fremur fá svæði (14) til friðlýsingar út frá mismunandi forsendum í stað þess að stefna að neti verndarsvæða fyrir einstakar tegundir eða hópa [462]. Aðeins tvö af þessum 14 svæðum hafa verið friðlýst til þessa. Í Hvítbók um náttúruvernd er fjallað ítarlega um svæðavernd (sjá t.d. bls. 215-219 230-239) og net verndarsvæða (bls. 230-231) [75]. Þar er jafnframt lagt til að í samræmi við alþjóðasamninga verði unnið hér skipulega að því að koma á fót verndarsvæðum hér á landi og í hafinu umhverfis (Hvítbók [75], bls. 436). Nefndin tekur heils hugar undir þær tillögur.

Verulega þarf að styrkja búsvæðavernd tegunda og tengja betur við náttúruverndarlög (sjá einnig kafla 6.1 um vernd búsvæða). Það ætti t.d. að vera ófrávíkjanlegt að lykilmúsvæði friðaðra tegunda sem eiga undir högg að sækja njóti verndar. Bæði fugla- og vistgerðartilskipunin skylda aðildarþjóðir að koma upp verndarsvæðum fyrir vissar tegundir og byggir sú aðferðafræði á sömu grundvallaratriðum og unnið var með í undirbúningi fyrstu Náttúruverndaráætlunarinnar (2004-2008). Jafnframt er ætlast til víðtækrar gagnasöfnunar frá þessum svæðum og reglubundnum úttektum á verndarstöðu. Nefndin leggur eindregið til að innleidd verði þessi vinnubrögð Bernarsamningsins og Evrópusambandsins við val verndarsvæða fyrir einstakar tegundir ásamt viðeigandi eftirfylgni og gagnaöflun. Er það óháð því hvort Ísland gangi í Evrópusambandið eða taki upp bæði fugla- og vistgerðartilskipunina. Þegar litið er til búsvæðaverndar villtra dýra hér á landi telur nefndin ótvíræðan ávinning af því að þessar tilskipanir verði leiddar hér í lög.

- Áform um að koma á fót neti verndarsvæða hér á landi hafa ekki gengið eftir.
- Taka ætti upp vinnubrögð Evrópusambandsins við val á friðuðum svæðum fyrir einstakar tegundir, þ.e. net verndarsvæða ásamt viðeigandi eftirfylgni og gagnaöflun.



6. tafla. Verndarsvæði og villt dýr. Þrjátíu og níu svæði hafa verið friðlýst eða vernduð sérstaklega með tilliti til fugla eða þá að friðlýsingar þessara svæða koma fuglastofnum umtalsvert til góða. Eitt svæði hefur verið friðlýst sérstaklega með tilliti til hreindýra (Kringilsárrani). Sjö þessara svæða eru jafnframt innan annarra friðlýstra svæða. Byggt á upplýsingum um friðlýst svæði (www.ust.is) og gagnagrunni Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Svæði	Verndun	Varpland fugla *	Áningarstaður farfugla *
Eldey	Friðland	súla/bjargfuglar	
Hvaleyrarlón/Hvaleyrarhöfði, Hafnarfirði	Fólkvangur		vaðfuglar/margæs
Ástjörn/Ásfjall, Hafnarfirði	Friðland/fólkvangur	flórgoði/votlendisfuglar	
Gálghraun, Garðabæ	Friðland	sílamáfur	margæs
Kasthúsatjörn og fjara, Álftanesi	Friðland/fólkvangur	votlendisfuglar	votlendisfuglar
Skerjafjörður innan Garðabæjar	Búsvæði		margæs/vaðfuglar
Vífilsstaðavatn, Garðabæ	Friðland	votlendisfuglar	
Bakkatjörn, Seltjarnarnesi	Friðland	andfuglar/kría	vaðfuglar
Gróttu, Seltjarnarnesi	Friðland	Kría	
Blautós og Innstavogsnes v/Akranes	Friðland		margæs
Grunnafjörður, Borgarfjarðarsýslu	Friðland	æður/örn	margæs/vaðfuglar
Andakíll	Búsvæði		blesgæs/votlendisfuglar
Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull	Þjóðgarður	bjargfuglar	
Ströndin við Stapa og Hellna	Friðland	bjargfuglar	
Melrakkæy, Grundarfirði	Friðland	sjófuglar	
Breiðafjörður **	Sérlög	sjófuglar/örn	vaðfuglar/margæs
Flatey, Breiðafirði	Friðland	þórshani	vaðfuglar
Vatnsfjörður v/norðanverðan Breiðafjörð	Friðland		rauðbrystingur
Hornstrandir ***	Friðland	bjargfuglar	
Guðlaugstungur og Álfeirstungur	Friðland	heiðagæs	
Miklavatn, Skagafirði	Friðland	votlendisfuglar	helsingi
Friðland í Svarfaðardal	Friðland	votlendisfuglar	
Krossanesborgir við Akureyri	Fólkvangur		mófuglar/máfar
Vestmannsvatn, Aðaldal	Friðland	votlendisfuglar	
Mývatn og Laxá	Sérlög	votlendisfuglar	
Herðubreiðarfriðland	Friðland	heiðagæs	
Vatnajökulspjóðgarður	Sérlög	heiðagæs	
Hvannalindir	Friðland	heiðagæs	
Kringilsárrani N Vatnajökuls	Friðland	heiðagæs	
Hólmanes, Reyðarfirði	Fólkvangur/friðland	sjófuglar	
Skrúður	Friðland	súla, bjargfuglar	
Ósland, Hornafirði	Fólkvangur	kría/votlendisfuglar	vaðfuglar
Salthöfði og Salthöfðamýrar, Örfæfum	Friðland	votlendisfuglar	
Ingólfshöfði	Friðland	sjófuglar	
Dyrhólaey	Friðland	sjófuglar	
Surtsey	Friðland	sjófuglar	
Oddaflóð, Rangárvöllum	Friðland	votlendisfuglar	blesgæs
Pollengi - Tunguey	Friðland	votlendisfuglar	blesgæs
Þjórsárver	Friðland	heiðagæs	

* Feitletrun auðkennir þau svæði sem teljast alþjóðlega mikilvæg fyrir tilgreindar tegundir og hópa.

** Mikilvægt búsvæði t.d. fugla og sela.

*** Miklar sjófuglabýggðir og mikilvægasta friðland refa á Íslandi, þótt það hafi ekki verið ætlun í upphafi.

6.8.3.3 Friðlýsing æðarvarpa og selalátra

Um miðja 19. öld fór byssueign vaxandi og töldu jarðeigendur sem þá voru nær einráðir á nýendurreistu Alþingi að hagsmunum sínum væri ógnað. Átti það einkum við um skotmennsku nærri æðarvörpum og selalátrum. Því voru sýslumenn skyldaðir til að friðlýsa þessa staði ótilkvaddir á manntalsþingum ár hvert (sjá 1. kafla). Meðal annars voru skot bönnuð innan tiltekinnna marka (lengst af 2 km fyrir æðarvörp). Með villidýralögum 1994 var ákvæðum um friðlýsingu æðarvarpa breytt á þann hátt að ábyrgðarmenn varpa þurfa að leggja fram beiðni hjá sýslumanni og tilgreina mörk varpanna. Þessi friðlýsing gildir í 10 ár í senn og skal sýslumaður halda skrá um friðlýst æðarvörp, sem liggja skal frammi á skrifstofu hans. Skrá þessi, ásamt síðari breytingum, skal send til viðkomandi sveitarstjórnar, Umhverfisstofnunar og hlunnindaráðunautar Bændasamtakanna [463]. Nefndin kannaði aðgengi að þessum gögnum og kom í ljós að ekkert aðgengilegt yfirlit er um friðlýst æðarvörp á landinu, hvorki nöfn þeirra, staðsetningu eða mörk og hjá Umhverfisstofnun eru einungs upplýsingar um örfá friðlýst æðarvörp. Úr þessu þarf að bæta við endurskoðun villidýralaganna og gera það að skyldu að þessar upplýsingar séu aðgengilegar.

Friðlýsing æðarvarpa getur stuðlað að verndun æðar og ýmissa annarra fuglategunda um varptíma enda er óviðkomandi bönnuð umferð um þau um þriggja mánaða skeið ár hvert (15. apríl – 14. júlí). Jafnframt er reynt að halda ýmsum tegundum fugla og spendýra frá þessum sömu svæðum, m.a. með skotmennsku. Af þessu leiðir að afleiðingar þess að friðlýsa æðarvörp geta haft afar mismunandi áhrif á einstakar tegundir.

Ákvæði um friðun selalátra og bann við skotum nærri þeim er óvirkt og þarf að bæta úr því (sjá 9. kafla um sjávarspendýr). Við blasir að gera þarf mikið átak til að koma á neti verndarsvæða til að tryggja lykilibúsvæði margra tegunda (sbr. umfjöllun um net verndarsvæða hér að framan). Til þess að slíkt sé unnt þarf að kortleggja og vakta með reglubundnum hætti mikilvæg varplönd, viðkomustaði, fæðusvæði, fjaðrafellisstöðvar og selalátur svo dæmi séu nefnd.

- Upplýsingar um friðlýst æðarvörp þurfa að vera aðgengilegar almenningi.
- Kortleggja þarf lykilibúsvæði tegunda og tryggja verndun þeirra með lögum (sjá Hvítbók [75], bls. 123).

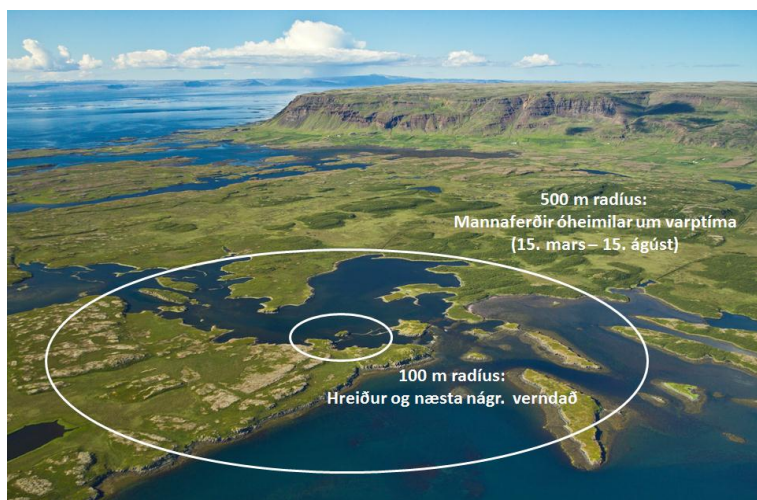
6.8.3.4 Sértek friðun

Skv. 18. gr. villidýralaganna er ráðherra heimilt með reglugerð, að höfðu samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög, eftir því sem við á og að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands, að kveða á um aukna vernd ákveðinna friðaðra stofna villtra fugla og spendýra ef brýn ástæða er til. Í reglugerðinni er heimilt að setja strangari reglur um búsvæði þessara tegunda ef sýnt þykir að tegundunum stafi sérstök ógn af mannaferðum eða umferð eða séu sérstaklega viðkvæmar fyrir raski.

Þessu ákvæði hefur aldrei verið beitt en það er engu að síður gagnlegt að mati nefndarinnar. Það gæti t.d. átt við um verndun náttstaða gæsa eða aðra viðkvæma staði sem ógn kann að stafa að vegna umgengni manna. Er þetta raunar eina ákvæðið í villidýralögum sem hægt væri að beita til að auka verndun búsvæða einstakra tegunda. Greinina þarf hins vegar að skerpa og dýpka til þess að gera verndarþáttinn markvissari. Eins væri eðlilegt að skilgreina í lögum helstu markmið með sérstakri vernd og eins hvað telst vera sérstök ógn.

Í 7. gr. villidýralaganna er heimild fyrir ráðherra að framlengja friðun að ósk sveitarstjórna og þá á tilteknum svæðum og tímum þar sem umferð veiðimanna er talin óæskileg. Hér þyrfti að veita fleiri aðilum aðkomu og eins er ekki ljóst hvað sé óæskileg umferð veiðimanna.

- Heimilt er skv. villidýralögum að kveða á um aukna vernd ákveðinna friðaðra stofna villtra fugla og spendýra ef brýn ástæða er til. Þessu ákvæði hefur aldrei verið beitt.
- Setja verður skýrari og fyllri ákvæði um sérstaka friðun og skilgreina í lögum við hvað er átt sem og hvað telst vera sérstök ógn við villt dýr.
- Heimildir ráðherra til að bregðast við óskum sveitarstjórna um svæðis- og tímabundna friðun vegna óæskilegrar umferðar veiðimanna þarf einnig að útfæra betur.



5. mynd. Arnarvarpstaðir njóta sérstakrar verndar og á það jafnt við um bann við röskun (100 m umhverfis hreiðurstað) og truflun arna í varpi. Þá eru mannaferðir bannaðar innan 500 m frá virkum hreiðrum á varptíma. Afla þarf sérstakrar undanþágu hjá Umhverfisstofnun til að nálgast hreiður, t.d. vegna myndatöku. Ljósmynd af Daníel Bergmann. Ath. Þessi mynd sýnir ekki varpstað arna!

6.8.3.4.1 Haförn

Varpstaðir hafarna njóta sérstakrar verndar skv. 19. gr. villidýralaganna. Þar sem ernir eru í varpi er óheimilt að koma nær arnarhreiðrum en 500 m á varptíma arna (15. mars – 15. ágúst). Þeir sem hafa brýnna hagsmuna að gæta eru þó undanskildir, enda sé fyllstu varkárni gætt. Er hér einkum átt við landeigendur sem nauðsynlega þurfa að vera á ferðinni í nánd við arnarhreiður vegna lögmætra nytja, svo sem af æðarvarpi. Þá er óheimilt að raska hefðbundnum varpstöðum arna og næsta nágranni þeirra (100 m umhverfis). Samkvæmt lögum er mögulegt að fá undanþágu frá slíku banni hjá ráðherra vegna brýnna almannahagsmuna. Á það hefur ekki reynt þar sem enginn hefur sótt um slíkt.

Lagagreinin um sértæka verndun arna (frá 2004) á rætur að rekja til hliðstæðra ákvæða í reglugerð frá 1996 sem ekki þóttu nægjanlega skýr að mati Hæstaréttar. Leiddi það m.a. til þess að maður sem ákærður var fyrir að raska arnarvarpstað var sýknaður í málinu [464]. Þótti því ástæða til að skerpa ákvæði um verndun arnarvarpstaða í villidýralögum. Hliðstæð verndun er í gildi fyrir erni og fleiri sjaldgæfa varpfugla víðast hvar á Vesturlöndum.

Náttúrufræðistofnun Íslands á skv. áður nefndri grein að halda skrá yfir arnarvarpstaði og afhenda Umhverfisstofnun afrit af henni. Jafnframt skal umhverfis- og auðlindaráðherra setja reglur um miðlun upplýsinga úr skránni enda er um að ræða viðkvæmar trúnaðarupplýsingar sem ekki er ástæða til að flagga. Þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar

hefur ráðherra ekki sett umræddar reglur. Nefndinni er hins vegar kunnugt um að mjög hefur dregið úr röskun á arnarvarpstöðum frá því að þessi verndarákvæði voru leidd í lög. Engu að síður þarf að skýra hvernig farið er með þessar upplýsingar en þar togast á annars vegar hagsmunir arnarins og hins vegar nauðsyn þess að upplýsa viðkomandi um staði sem kann að vera ógnað af framkvæmdum eða öðrum umsvifum.

Engin viðmið eða leiðbeiningar eru um hvenær veita skuli undanþágur og heimila röskun á arnarvarpstað, t.d. vegna framkvæmda eða landbúnaðar. Þá er helgunarsvæði varpstaða (100 m radíus eins og skýrt kemur fram í greinargerð) fullþröngt að mati nefndarinnar og ætti fremur að miða við a.m.k. 200 m í ljósi þess hve ernir eru viðkvæmir. Þá er ákvæðið einnig undarlega orðað þar sem talað er um svæði sem takmarkast af 100 og 500 m hringmáli umhverfis hreiður. Þetta þarf að laga við endurskoðun villidýralaganna og nefna þá berum orðum við hvaða fjarlægð er miðað við frá hreiðurstað.

Samkvæmt upplýsingum Náttúrufræðistofnunar Íslands er vitað með vissu um rúmlega 170 arnarsetur hér á landi og yfir 400 einstaka varpstaði. Árið 2012 voru 69 arnarsetur í ábúð – öll vestanlands.

- Lagfæra þarf og skýra betur ákvæði um verndun arnarvarpstaða og setja nánari leiðbeiningar um hvenær megi veita undanþágu frá röskunarbanni.
- Fylgja þarf eftir ákvæðum um hvernig miðla beri upplýsingum um arnarvarpstaði, sbr. ákvæði villidýralaga þar um.

6.8.3.4.2 Aðrir fuglar

Ýmsar fuglategundir nota hefðbundna varpstaði kynslóð fram af kynslóð. Þetta eru einkum tegundir sem eru mjög vandlátar við val á varpstað eða þá að góðir varpstaðir fyrir viðkomandi tegund eru af skornum skammti og þar af leiðandi eftirsóttir. Þetta á t.d. við um faliðasta stofna eins og gulönd og fálka sem nota iðulega sömu skúta til varps (þó ekki samtímis). Fálkinn nýtir sér auk þess í ríkum mæli hrafnslaupa til varps og gulönd í minna mæli. Lagt er til að sett verði almenn ákvæði um verndun varpstaða fálka og gulandar og e.t.v. fleiri tegunda þar sem einstakir varpstaðir kunna að hafa sérstaka þýðingu fyrir umrædda stofna. Þessi ákvæði yrðu hliðstæð þeim sem gilda um arnarvarpstaði, þ.e. að bannað verði að raska þeim (þó með möguleika á undanþágu) sem og næsta umhverfi, sbr. ákvæði um arnarsetur. Væntanlega er um að ræða yfir 1000 staði alls en skráning á fálkavarpstöðum var gerð af Náttúrufræðistofnun Íslands 1985-1991 og náði væntanlega til um 90% þekktra fálkasetra.

- Huga ætti að sérstakri vernd varpstaða sjaldgæfra fuglategunda (t.d. fálka og gulandar) sem nota hefðbundna varpstaði líkt og ernir, kynslóð fram af kynslóð.

6.8.3.4.3 Refir

Bannað er að eyðileggja refagreni samkvæmt 12. gr. villidýralaganna. Þetta ákvæði er ekki sett með hagsmuni refsins að leiðarljósi heldur er því ætlað að draga úr líkum á að því að refir leggi í óþekkt greni og á því að auðvelda grenjaleit og grenjavinnslu. Engu að síður er þetta mjög gagnlegt ákvæði og samrýmist verndarhagsmunum, m.a. þegar litið

er til gildis náttúruminja, enda hafa mörg greni verið notuð um árhundruða skeið. Ber því tvímælaust að vernda slíka staði eins og hefðbundna varpstaði nokkurra fuglategunda.

6.8.4 Válistar og aðrar forsendur friðunar

Viðunandi þekking á mismunandi stofnum og greining á nýtingu tegunda á lykilibúsvæðum er forsenda þess að hægt sé að taka skynsamlegar ákvarðanir um verndun og eftir atvikum friðun einstaka tegunda. Víða er farið er að beita svokölluðum ástandsviðmiðunum þar sem gerðar eru lágmarkskröfur um ástand umhverfis og náttúru. Þessi viðmið eru síðan lögbundinn mælikvarði á nauðsyn tiltekinna aðgerða til að viðhalda eða endurheimta tiltekin náttúrugæði ([75], bls. 124). Ýmsar þjóðir, þar á meðal þær sem eru í Evrópusambandinu, hafa lögfest slík matsákvæði og tengdar aðgerðir.

Meðal þeirra hjálpartækja sem stuðst er við til að meta ástand stofna eru svokallaðir válistar. Það eru skrár yfir lífverur sem eiga undir högg að sækja, eru í útrýmingarhættu eða hefur verið útrýmt. Alþjóðanáttúruverndarsamtökin (IUCN) hafa umsjón með slíkum listum á heimsvísu og nota skýr og viðurkennd viðmið til að flokka tegundir [465]. Þessi viðmið hafa einnig verið skilgreind svo hægt sé að meta stöðu tegunda á tilteknum svæðum eins og í einstökum löndum. Flestar þjóðir gefa út og viðhalda slíkum listum í þar til gerðum gagnagrunnum svo bregðast megi við í tæka tíð ef breytingar verða á lífríki/fjölbreytileika náttúrunnar.

Válistar eru einnig mikilvægir í erlendu samstarfi um verndun líffræðilegrar fjölbreytni. Í vaxandi mæli er reynt að meta tegundir á viðtækum alþjóðlegum grunni. Þá er byggt á ítarlegum upplýsingum um stöðu einstakra tegunda á öllu útbreiðslusvæðinu. Í kjölfarið hafa verið samþykktar verndaráætlanir fyrir tegundir er ná þá til margra þjóðlanda. Slíkar áætlanir hafa t.d. verið samdar fyrir haförn [466], fálka og margæs á vettvangi Bernarsamningsins. Ástand fuglastofna í Evrópu er einnig metið reglulega [174, 467] og eins sumra spendýrastofna [468].

Hér á landi var gerður válisti yfir fugla árið 2000 [73] en slíkur listi hefur ekki verið gerður fyrir önnur dýr. Válistar hafa enga réttarstöðu hér á landi fremur en víða annars staðar. Að þessu er vikið í Hvítbók um náttúruvernd (bls. 124-126; 223-244 og 237-238) [75]. Lagt er til að válistar fái réttarlega þýðingu á þann hátt að alvarleg staða tegundar leiði sjálfkrafa til ákvarðanatöku og aðgerða, líkt og leitt hefur verið í lög í Noregi. Þar er skylt að skilgreina forgangstegundir á grundvelli válista og gera viðeigandi ráðstafanir til verndar þeim og búsvæðum þeirra. Artsdatabanken í Noregi gefur út válista á fjögurra ára fresti og uppfærir þess á milli gagnabanka fyrir norskt lífríki, byggðan á forskrift IUCN [469]. Bretar hafa gefið út válista sem byggir á sams konar forsendum. Sem dæmi um notkun slíks lista þá hafa skipulagsyfirvöld og sveitarstjórnir í Noregi rétt til að hafna framkvæmdum sem raska búsvæðum lífvera í flokki CR (í bráðri hættu), EN (í hættu) og VU (í yfirvofandi hættu).

Nefndin tekur undir þær tillögur sem kynntar eru í Hvítbók um náttúruvernd (bls. 237-238) [75] að válistar fái réttarlega þýðingu hér á landi og að sett verði viðmið um ákjósanlega verndarstöðu einstakra tegunda og vistgerða, líkt og gert er í norskrí löggjöf. Einnig að válistar verði tengdir með sama hætti við Náttúruminjaskrá.

Í ábendingum til nefndarinnar kom fram að flestar tegundir reyðarhvala eru á heimsválista IUCN yfir tegundir í hættu enda séu einstakir hvalastofnar ekki metnir sér á þessum lista. Var á það bent að ástæða þess að umræddar hvalategundir séu á þessum lista sé fyrst og fremst bággt ástand stofna þeirra í suðurhögum er stafi af ofveiði á síðustu öld. Þessa aðferð telja sumir óvísindalega, þ.e. að meta saman fjölmarga „óskylda“ hvalastofna og að það rýri mjög gildi IUCN listans. Að mati nefndarinnar væri hægt að

bæta úr þessu með því að gefa út sérstakan válista fyrir hvali og önnur íslensk spendýr hér við land en það hefur ekki verið gert eins og fram hefur komið (sjá einnig 9. kafla um sjávarspendýr).

- Válistar hafa enga réttarlega stöðu hér á landi og þarf að bæta úr því.
- Uppfæra þarf válista reglulega (á 5-10 ára fresti) og taka saman válista fyrir íslensk spendýr, sbr. Framkvæmdaáætlun um líffræðilega fjölbreytni (sjá 2. kafla).
- Beita þarf ástandsviðmiðum þar sem skilgreindar eru lágmarkskröfur fyrir verndun tegunda og búsvæða á grundvelli válista og tryggja að ráðist verði í viðeigandi aðgerðir.

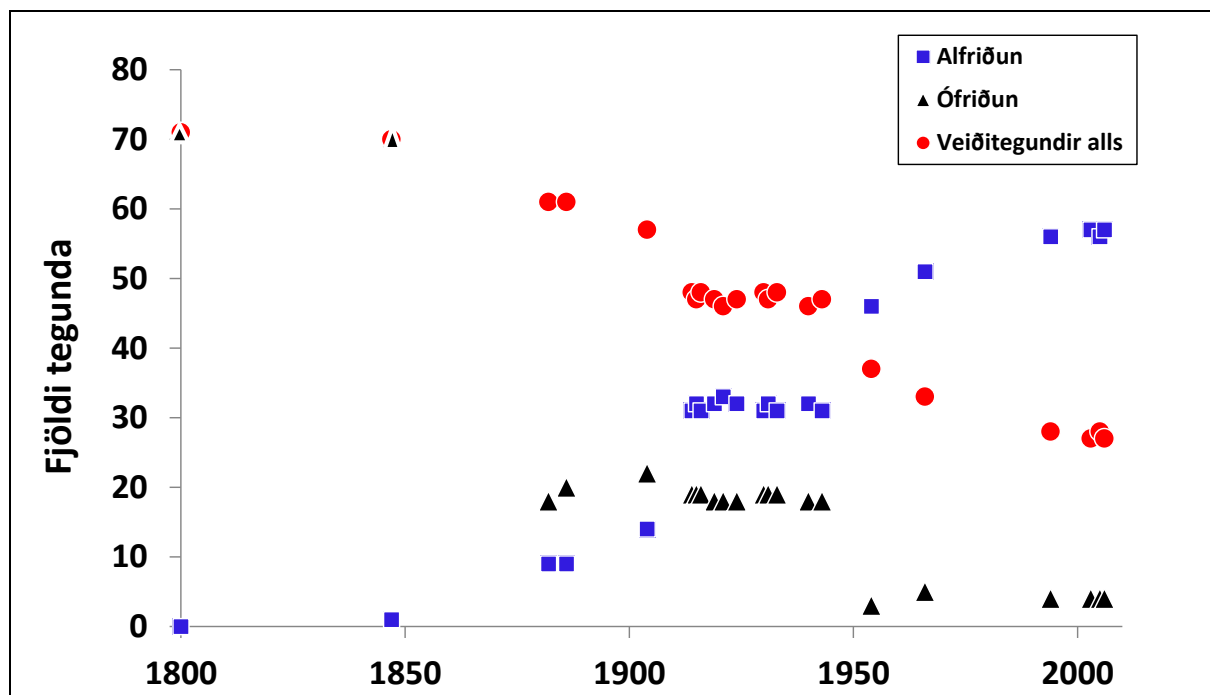
6.8.5 Friðun villtra dýra – staðan í dag

Samkvæmt 6. gr. villidýralaganna eru öll dýr sem undir lögin heyra friðuð, nema annað sé tekið fram í lögnum. Á þetta ákvæði jafnt við um þau dýr sem halda hér til að staðaldri eða kunna að berast til landsins. Í lögnum eru minkur, brúnrotta, svartrotta og húsamús undanskilin friðunarákvæðunum enda eru þessar tegundir framandi í náttúru Íslands og geta orðið ágengar [215]. Samkvæmt reglugerð um varnir gegn hundæði (rabies), settri með stöð í lögum nr. 31/1970 um dýralækna, lögum nr. 11/1928 um varnir gegn gin- og klaufaveiki og lögum nr. 74/1962 um innflutning búfjár er skylt er að aflífa hvítabirni og önnur dýr sem hingað koma. Það ákvæði brýtur að mati nefndarinnar í bága við villidýralögin.

Heimilt er skv. villidýralögnum að aflétta friðun tiltekinna tegunda innan tilgreindra tímabila og skal það gert með reglugerðum. Slíkt má þó einungis gera til að nýta kjöt og aðrar afurðir eða þá til að verja hagsmuni, þ.e. draga úr meintu tjóni. Núgildandi lög gera því ráð fyrir sömu friðunarflokkum og nefndir voru í upphafi síðustu aldar: alfriðun, friðun að hluta, sértækri friðun og ófriðun.

Tegundum villtra dýra sem heimilt hefur verið að veiða hér á landi hefur fækkað umtalsvert með lagaboðum og er það nær einvörðungu vegna aukinnar fuglafriðunar. Um miðja 19. öld voru öll villt dýr ófriðuð árið um kring. Nú eru einungis fjórar fuglategundir í þeim flokki (6. mynd) en því miður enn alltof margar tegundir spendýra (sjá 9. kafla um sjávarspendýr). Jafnframt hafa veiðitímar fugla sem eru stærsti hópur veiðidýra styst til muna. Á sama tíma hafa sumir veiðistofnar (einkum gæsir) margfaldast að stærð. Öðrum tegundum hefur hins vegar fækkað ótæpilega en fæstum þó vegna ofveiði, þótt það eigi við í einhverjum tilfellum, s.s. hjá svartbaki, kjóa og hrafn. Sumar af þessum breytingum hafa orðið á tiltölulega skömmum tíma og sýnir það nauðsyn þess að lagaumhverfi villtra dýra sé nægjanlega sveigjanlegt svo bregðast megi skjótt við breytingum.





6. mynd. Friðun fugla 1800-2012. Allar fuglategundir voru ófriðaðir um aldamótin 1800 en æðurin var alfriðuð 1847. Með fyrstu fuglafriðunarlögunum 1882 voru spörfuglar og kría alfriðuð og veiðitímar settir fyrir flestar aðrar tegundir. Alfriðuðum fuglum fjölgaði mikið 1914 og aftur 1954. Veiðitegundum og ófriðuðum fuglum fækkaði að sama skapi. Ránfuglar og fiskiætur voru yfirleitt ófriðaðar fram yfir miðja 20. öld og enn í dag njóta sumir unga- og eggjaræningjar engrar friðunar. Tíðar færslur milli friðunarflokka á fyrri hluta 20. aldar stafa af tímabundinni friðun rjúpu og eins að fáلكi færðist þrisvar milli flokka. Miðað er við reglulega varpfugla, far- og vetrargesti á hverjum tíma og eins almenna veiðitíma. Skúmur og súla eru hér t.d. talin alfriðuð frá 1994, þrátt fyrir að heimilt sé að drepa unga þeirra. Eins er kjói talinn til veiðitegundar frá 1994, þrátt fyrir að einungis sé heimilt að skjóta hann við friðlýst æðarvörp. Byggt á 1. töflu (um veiðitíma í 1. kafla).

Ákvörðun um afléttingu friðunar vegna veiði, þ.m.t. ákvörðun um veiðitíma, verður að byggja á stofnvistfræðilegum rökum en ekki síður á menningarlegum og siðferðilegum forsendum og eins þarf að huga að dýravelferðarsjónarmiðum. Íslendingar tóku snemma ákvörðun um að alfriða spörfugla (1882) og flesta vaðfugla (1914) enda lítil hefð fyrir veiðum slíkra tegunda hér á landi, ólíkt því sem tíðkast víða erlendis. Á sama hátt hefur einn stærsti fuglastofninn hér á landi (æðarfugl) verið friðaður fyrir skotveiðum í næstum 170 ár. Lítil eða þá fremur veik stofnvistfræðileg rök eru á móti hóflegum veiðum á nokkrum fuglategundum sem friðaðar hafa verið lengi hér á landi. Hér má nefna nokkrar algengar tegundir eins og æðarfugl, heiðlóu, hrossagauk og skógarþröst (sjá nánari umfjöllun í kafla 8.2.3.8). Allt eru þetta stórir stofnar og stærri en flestir þeir fuglastofnar sem veitt er úr hér á landi. Andstaða við veiðar á þessum tegundum á sér hins vegar djúpar menningarlegar rætur. Hið sama má segja um veiðitíma sumra tegunda og er rjúpan besta dæmið um slíkt. Um 90 ára skeið hafa rjúpnaveiðar ekki hafist fyrr en rjúpan er orðin hvít og þar með betri söluvara að dómi kaupenda meðan hún var seld í fiðrinu.

6.8.6 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi friðun

Tegundum villtra dýra sem heimilt er að veiða hér á landi hefur fækkað umtalsvert og þá einvörðungu vegna alfriðunar ýmissa fuglategunda sem litla þýðingu hafa sem nytjadýr. Tryggja skal með lögum að allar tegundir villtra dýra séu friðaðar en jafnframt að heimilt verði að aflétta friðun einstakra tegunda tímabundið ef ástæða þykir til.

- Um 39 svæði hér á landi eru friðlýst eða vernduð með hagsmuni villtra dýr (einkum fugla) í huga. Forsendur friðunar vegna dýralífs eru einkum verndun varpsvæða sjaldgæfra tegunda, verndun mikilvægra varplanda og verndun mikilvægra viðkomustaða farfugla. Á flestum þessara svæða er lítil eða engin vöktun á dýralífi og þarf að bæta úr því
- Nauðsynlegt er að fjalla með skýrari hætti um vernd og veiðar villtra dýra í friðlýsingarskilmálum friðlýstra svæða. Eins þarf að setja skýr ákvæði í náttúruverndarlög til leiðbeiningar varðandi ákvarðanir ráðherra um að aflétta (tímabundið) friðun dýra á friðlýstum svæðum.
- Áform um að koma á fót neti verndarsvæða hér á landi hafa ekki gengið eftir. Í núgildandi náttúruverndarlögum, sem og þeim sem taka gildi 1. apríl 2014, eru hvorki nægjanlega skýr markmiðsákvæði né skýrir ferlar um val á slíkum svæðum. Nauðsynlegt er að bæta úr þessu með því að taka upp hliðstæð vinnubrögð og í flestum löndum Evrópu við val á friðuðum svæðum fyrir einstakar tegundir, þ.e. net verndarsvæða ásamt viðeigandi eftirfylgni og gagnaöflun.
- Kortleggja þarf lykilsvæði tegunda og tryggja verndun þeirra með lögum.
- Heimilt er skv. villidýralögum að kveða á um aukna vernd ákveðinna friðaðra stofna villtra fugla og spendýra ef brýn ástæða er til. Þessu ákvæði hefur aldrei verið beitt. Setja verður skýrari og fyllri ákvæði um sértæka friðun og skilgreina í lögum við hvað sé átt með sérstakri ógn við villt dýr.
- Skýra þarf betur ákvæði um verndun arnarvarpstaða, setja nánari leiðbeiningar um hvenær megi veita undanþágu frá röskunarbanni og fylgja eftir ákvæðum um miðlun gagna um arnarvarpstaði, sbr. ákvæði villidýralaga þar um.
- Huga ætti að sérstakri vernd varpstaða fleiri sjaldgæfra fuglategunda (t.d. fálka og gulandar) sem nota hefðbundna varpstaði, líkt og ernir.
- Válistar hafa enga réttarlega stöðu hér á landi og þarf að bæta úr því. Jafnframt þarf að uppfæra válista reglulega (á 5-10 ára fresti) og taka saman slíkan lista fyrir íslensk spendýr.
- Beita þarf ástandsviðmiðum þar sem skilgreindar eru lágmarkskröfur fyrir verndun tegunda og búsvæða á grundvelli válista og tryggja að ráðist verði í viðeigandi aðgerðir.



7. VELFERÐ VILLTRA DÝRA

Viðfangsefni þessa kafla er dýravernd og velferð villtra dýra. Skilningur manna á hugtökunum dýravernd og dýravelferð er ólíkur, eins og sjá má í ýmsu sem skrifað hefur verið um þessi mál. Niðurstaða umræðna í nefndinni var að líta svo á að með hugtakinu dýravernd sé átt við verndun dýra gegn þjáningum en hugtakið dýravelferð taki til allrar þátta er lúta að vellíðan dýra; dýravelferð sé þannig víðara hugtak. Bæði hugtökin eru því notuð í skýrslunni, eftir því sem við á. Mikilvægt er að hugtökunum dýravernd annars vegar og vernd villtra dýra hins vegar sé ekki ruglað saman. Hið síðarnefnda á við varðveislu tegunda og líffræðilegrar fjölbreytni, sjá nánar í 3. kafla um skilgreiningar.

Í umræðu um dýravelferð er oft talað um „frelsin fimm“ (e. the five freedoms), sem fela í sér að stefnt skuli að því að tryggja að dýr séu hvorki svöng né þyrst, þeim líði ekki illa eða þurfi að þola mikinn sársauka, óþarfa álag og ótta, að þau séu laus við sjúkdóma og geti sýnt eðlilegt atferli eftir því sem frekast er unnt. Dýravelferðarlög margra landa byggja á þessum grundvallaratriðum. Sá hængur er á að þetta miðast við dýr í umsjá manna og er augljóslega ekki auðvelt að yfirfæra á dýr í náttúrunni. Höfundar nýlegrar greinar sem fjallar um vernd villtra dýra og dýravelferð ræða um þörf fyrir aðlögun þessara fimm megin þátta að villtum dýrum og leggja fram eftirfarandi tillögu [470]:

1. Frelsi frá þorsta, hungri og næringarskortri af völdum manna.
2. Frelsi frá óþægindum vegna truflunar á umhverfinu af völdum manna.
3. Frelsi frá ótta og streitu af völdum manna.
4. Frelsi frá sársauka, skaða og sjúkdómum af völdum manna.
5. Frelsi til eðlilegs atferlis.

Mjög erfitt getur verið að meta líðan villtra dýra og krefst það góðrar þekkingar á eðlilegu atferli þeirra. Aðstæður sem valda ótta og sársauka, og mikil langvarandi streita veldur vanlíðan og kemur þannig niður á velferð dýranna. Líðan dýra er aðallega metin út frá hegðun og lífeðlisfræðilegum viðbrögðum. Erfitt er að merkja breytingu á hegðun hjá villtum dýrum af völdum streitu því þau hafa tilhneigingu til að fela einkenni veikleika til að reyna að koma í veg fyrir að rándýr skynji að þau séu auðveld bráð. Breytingu á hegðun vegna ótta er oftast auðvelt að greina, dýrin hætta eðlilegu atferli, flýja eða eru grafkyrr (frjósa). Viðbrögð dýrs við sársauka í fæti eða væng er oftast auðvelt að sjá af færi en ef sársauki er annars staðar í líkamanum er oft erfitt að merkja einkenni. Helstu lífeðlisfræðilegu viðbrögð við streitu og sársauka eru aukinn hjartsláttur og öndun, vegna aukins adrenalíns. Öndunartíðni má sjá án þess að trufla dýrið en ekki tíðni hjartsláttar. Áhrif langvarandi streitu og sársauka geta m.a. verið minni frjósemi, dýrin horast og verða móttækilegri fyrir sjúkdómum [471].

Þegar litið er til velferðar villtra dýra endurspeglast réttur þeirra til að öðlast „frelsin fimm“ glögg í rétti þeirra til að geta lifað lífi sínu á náttúrulegan hátt án áreitis frá mönnum. Í þessu samhengi er mjög mikilvægt að hafa í huga að enginn hefur eignarrétt yfir villtum dýrum. Landeigendur hafa heimild til að veiða, svokallaðan veiðirétt, og til að ráðstafa veiðum á landareign sinni samkvæmt 8. grein villidýralaganna, en landeigandi eða veiðimaður öðlast ekki eignarrétt yfir villtu dýri fyrr en hann hefur veitt það, þá fyrst telst það eign hans svo fremi sem veiðarnar brjóti ekki gegn fyrirmælum laga [472]. Villt dýr eru mikilvægur hluti náttúrunnar og vernd og velferð þeirra á ábyrgð stjórnvalda. Því er nauðsynlegt að fyrir hendi sé skýr löggjöf sem tryggir ekki eingöngu vernd þeirra heldur einnig velferð (sjá skilgreiningar í 3. kafla).

7.1 Löggjöf og alþjóðlegt umhverfi varðandi velferð villtra dýra almennt

Ekki eru fyrir hendi alþjóðlegir samningar sem eingöngu taka til dýravelferðar, sem svipar til þeirra samninga sem gerðir hafa verið um vernd þeirra. Þó má geta þess að í Bernarsamningnum er í viðauka að finna upptalningu á óásættanlegum veiðiaðferðum og ljóst er að litið hefur verið til velferðar dýra er sá listi var gerður. Sams konar fyrirkomulag er að finna í bæði fugla- og vistgerðartilskipuninni. Í þessum samningum er einnig að finna ýmis almenn ákvæði sem virðast taka mið af því að lágmarka þjáningar eða streitu dýranna þótt það sé ekki sagt berum orðum.

Grundvallarsjónarmið Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hvað varðar dýravelferð er að litið sé á dýr sem skyni gæddar verur. Almenn markmið miða að því að tryggja að dýr þurfi ekki að þola sársauka eða þjáningar ef hægt er að koma í veg fyrir það, og að eiganda eða umráðamanni dýrs sé skylt að virða kröfur um velferð þess [473]. Í janúar 2006 samþykkti Framkvæmdastjórnin framkvæmdaáætlun varðandi vernd og velferð dýra fyrir tímabilið 2006-2010. Í maí 2010 kom út skýrsla um mat á árangri áætlunarinnar. Í skýrslunni segir m.a. að löggjöf Evrópusambandsins hafi bætt velferð dýra á meðan á flutningi stendur, tilraunadýra og þeirra dýra sem sértæk löggjöf tekur til, s.s. svína, kálfa og varphænsna, en til að ná árangri í að auka velferð þarf löggjöfin að ná yfir öll svið velferðar og setja þarf ítarlegri skilyrði hvað varðar þarfir villtra dýra [474].

Í villidýralögunum eru nánast engin ákvæði um dýravelferð, t.d. um að veiðar skuli vera mannúðlegar. Þó er í 10. gr. ákvæði sem skylda veiðimenn til að elta strax uppi þau dýr sem þeir kunna að særa og aflífa ef þess er nokkur kostur. Núgildandi lög um dýravernd, nr. 15/1994, taka til allra dýra, en þó einkum til þeirra sem eru í vörslu eða umsjón manna. Í annarri grein laganna segir að skylt sé að fara vel með öll dýr, að óheimilt sé að hrekkja dýr eða meiða og að forðast skuli að ofbjóða kröftum þeirra og þoli. Í 15. gr.

er rætt sérstaklega um dýraveiðar og sagt að ávallt skuli staðið þannig að þeim að þau valdi dýrunum sem minnstum sársauka. Einnig er veiðimönnum skylt að gera það sem í þeirra valdi stendur til að aflífa dýr sem þeir hafa valdið áverka. Hið síðastnefnda kallast á við 10. gr. villidýralaganna, enda eru þessi lög frá sama tíma og eiga að spila saman.

Vorið 2013 voru samþykkt ný lög um dýravelferð nr. 55/2013, sem taka gildi í ársbyrjun 2014. Þau gilda um öll hryggdýr auk tífætlukrabba, smokkfiska og býflugna. Markmið laganna er að stuðla að velferð dýra, þ.e. að þau séu laus við vanlíðan, hungur og þorsta, ótta og þjáningu, sársauka, meiðsli og sjúkdóma, í ljósi þess að dýr eru skyni gæddar verur. Enn fremur er það markmið laganna að dýr geti sýnt sitt eðlilega atferli eins og frekast er unnt. Lögin taka einnig til villtra dýra og það sem kallað er hálfvillt dýr en það eru dýr sem eru ómerkt með vísan til 22. greinar laganna og ganga laus.

Fróðlegt getur verið að líta til leiða sem nágrannalöndin okkar hafa farið með tilliti til löggjafar vegna dýravelferðar villtra dýra. Í dönsku dýraverndarlögunum segir að meðferð dýra skuli vera réttlætun og dýrin skuli varin svo sem best verður á kosið, fyrir sársauka, þjáningu, hræðslu, varanlegu meini og verulegum óþægindum. Þar segir einnig að sá sem aflífar dýr skuli tryggja að það deyi svo skjótt og sársaukalaus sem mögulegt er og að bannað sé að drekkja dýrum. Óheimilt er að nota villt dýr í sýningum í fjölleikahúsum, skemmtidagskrám og því um líku. Dómsmálaráðherra getur þó veitt undanþágu frá þessu ákvæði ef það er talið ásættanlegt [475]. Í norsku dýraverndarlögunum segir að dýr hafi eigið gildi óháð því notagildi sem það hafi fyrir fólk, fara skuli vel með dýr og þau skuli vernduð gegn óþarfa álagi. Aflífun á dýri og meðhöndlun dýrs í tengslum við aflífun skal framkvæmd á forsvaranlegan hátt, séð frá sjónarhorni dýravelferðar. Sá sem notar deyfi- eða aflífunarbúnað skal sjá um að hann sé við hæfi og að honum sé vel við haldið. Eftirför og veiðar á villtum dýrum og fiskum skulu framkvæmdar á ásættanlegan hátt, metið út frá sjónarhorni dýravelferðar [476]. Í Noregi er einnig sérstök reglugerð um veiðar. Markmið hennar er að: a) Veiðihefðum sé viðhaldið með því að nýta afurðir villtra dýra til hagsbóta fyrir landbúnað og útivist. b) Veiðar valdi ekki villtum dýrum óþarfa þjáningum. c) Veiðar valdi ekki hættu fyrir fólk, húsdýr eða eignir [477].

7.1.1 Niðurstöður nefndar varðandi almenna löggjöf um velferð villtra dýra

Nefndin telur mikilvægt að velferð villtra dýra verði gefin meiri gaumur en gert hefur verið hingað til. Nauðsynlegt er að íslensk löggjöf endurspegli að öll dýr séu skyni gæddar verur sem koma skuli fram við af virðingu og með velferð þeirra að leiðarljósi (sjá einnig 4. kafla um markmið og gildissvið villidýralaga).

- Ný villidýralög skulu einnig ná til velferðar villtra dýra og verða þannig *lög um vernd, velferð og veiðar villtra fugla og spendýra*.
- Löggjöf skal endurspeglar „frelsin fimm“ og taka mið af nýjustu alþjóðlegu rannsóknaniðurstöðum og upplýsingum um tilfinningalíf, greind og líffræði dýra.
- Þess skal gætt að samræmi verði í löggjöf m.t.t. velferðar villtra dýra í nýjum villidýralögum og nýjum lögum um dýravelferð.

7.2 Neyðaraðstoð og dýralæknisþjónusta fyrir villt dýr

Eitt af grundvallaratriðum hvað velferð dýra varðar er að þeim sé veitt læknismeðferð ef þau þjást vegna veikinda eða slysa. Líta má svo á að sérstaklega í þeim tilfellum sem villt

dýr slasast eða veikist af mannavöldum eða vegna aðstæðna sem hafa skapast vegna einhverra umsvifa mannsins, sé það skylda okkar að bregðast við því. Þó getur í einhverjum tilfellum verið erfitt að meta hvenær villt dýr hafi slasast eða veikst af mannavöldum. Þegar villt dýr eiga í hlut þarf þó að hafa í huga að það eitt að handsama dýrið getur verið mikið álag fyrir það og valdið því þjáningum. Því er mikilvægt að það sé aðeins gert ef brýn nauðsyn krefur og þá af fólki sem kann til verka. Sama á við um umönnun dýranna á meðan þau eru að ná sér af sárum sínum eða veikindum.

Meðhöndlun og endurhæfing slasaðra eða veikra villtra dýra er ekki alltaf mannúðlegasta eða skynsamlegasta ráðstöfunin. Af praktískum og fjárhagslegum ástæðum er ekki hægt að bjarga öllum dýrum. Breskt ráð sem vinnur á sviði endurhæfingar villtra dýra segir á heimasíðu sinni að áður en hafist er handa við að reyna meðhöndlun slasaðra villtra dýra skuli íhuga hvort líkur séu á að meðhöndlunin auki velferð dýranna eða hafi tilgang m.t.t. náttúruverndar eða þekkingar, ekki sé auðvelt að meta hvort meðhöndlun og endurhæfing sé æskilegri en mannúðleg aflifun, meðhöndlun hafi í flestum tilvikum í för með sér ótta, sársauka og streitu fyrir dýrin, jafnvel þegar vel tekst til [478].

Í 9. grein núverandi laga um dýravernd nr. 15/1994 segir að verði maður var við að dýr sé sjúkt, lemstrað eða bjargarlaust að öðru leyti, beri honum að veita því umönnun eftir þörfum og að lögreglu eða dýralækni skuli gert viðvart eins fljótt og unnt er. Í 9. grein laga um dýralækna nr. 66/1998 segir að dýralækni beri að veita fyrstu nauðsynlega læknishjálp í skyndilegum sjúkdóms- eða slysatilfellum, nema þeim mun alvarlegri forföll hamli. Nefndin álitur þetta vera mikilvæg ákvæði en til stuðnings þeim er nauðsynlegt að skýrt komi fram að ákvæðin eigi einnig við um villt dýr. Þá er nauðsynlegt að bæta við ákvæðum um hver skuli bera kostnað af meðferð slasaðra eða veikra villtra dýra.

Í lögum um velferð dýra nr. 55/2013, sem taka gildi í ársbyrjun 2014, eru nýmæli hvað varðar ábyrgð ríkis og sveitarfélaga á að koma villtum dýrum til hjálpar. Í upphafi 7. greinar, sem fjallar um hjálparskyldu, segir: „Þeim sem verður var við eða má ætla að dýr sé sjúkt, sært, í sjálfheldu eða bjargarlaust að öðru leyti ber að veita því umönnun eftir föngum. Sé umráðamaður ekki til staðar skal tilkynna atvikið til lögreglu sem kallar til dýralækni meti hún það svo að ástæða sé til. Sé fyrirsjáanlegt að ekki sé hægt að koma dýrinu til hjálpar innan hæfilegs tíma og augljóst er að sjúkdómur dýrs eða meiðsl eru banvæn er heimilt að deyða dýrið“. Síðar í greininni segir:

„Sveitarfélagi er skylt að sjá til þess að gripið sé til aðgerða skv. 1. mgr. sé um hálfvillt eða villt dýr að ræða. Ráðherra sem fer með vernd og friðun villtra fugla og villtra spendýra skal þó sjá til þess að gripið sé til slíkra aðgerða sé um að ræða villt dýr af stofni í útrýmingarhættu og dýr sem lenda í umhverfisslysum. Þrátt fyrir hjálparskyldu sem tilgreind er í 1. mgr. er ráðherra og sveitarfélagi heimilt að taka ákvörðun um aflifun villtra dýra þegar fyrirsjáanlegur kostnaður vegna aðgerða er verulegur.

Umráðamaður dýrs skal bera allan kostnað sem stofnað er til vegna ákvæða 1. mgr. Sveitarfélag ber allan kostnað sem stofnað er til skv. 1. mgr. þegar um er að ræða hálfvillt og villt dýr sem ekki eru af stofni í útrýmingarhættu. Ráðuneyti sem fer með vernd og friðun villtra fugla og villtra spendýra ber allan kostnað sem stofnað er til skv. 1. mgr. þegar um er að ræða villt dýr sem eru af stofni í útrýmingarhættu.

Sá sem stofnar til útgjalda skv. 1. mgr. á rétt á endurgreiðslu á öllum nauðsynlegum kostnaði úr hendi þess aðila sem ber ábyrgð á kostnaði samkvæmt grein þessari. Sveitarfélögum er heimilt að setja reglur um framkvæmd endurgreiðslna og skulu þær staðfestar af ráðherra.“

Í greinargerð með frumvarpi til laga um velferð dýra [479] segir m.a. um ákvæði 7. greinar:

„Óljóst hefur verið hingað til hver ber ábyrgð á ákvörðunum og greiðslu kostnaðar og hefur það valdið töfum á aðgerðum og jafnvel aðgerðaleyfi. Ákvæðið er mikilvægt til að tryggja að bráðaumönnun sé veitt hvort heldur það er björgun eða aflífun og að það sé skýrt hver taki ákvörðun um aðgerðir og greiði útlagðan kostnað. Reglulega koma upp tilvik þar sem stór spendýr (rostungar, andarnefjur, ísbirnir o.s.frv.) þarfnast hjálpar og því er nauðsynlegt að setja í lög hver hafi ákvörðunarvald um aðgerðir, sem geta verið ærið kostnaðarsamar. Að öllu jöfnu bera sveitarfélög ábyrgðina og greiða útlagðan kostnað þegar um hálfvillt og villt dýr er að ræða nema þegar um er að ræða villt dýr af stofni í útrýmingarhættu eða villt dýr sem lenda í umhverfisslysum, þ.m.t. náttúruhamförum, þá ber ráðuneyti sem fer með vernd og friðun villtra fugla og villtra spendýra ábyrgð á aðgerðum. Ríki og sveitarfélögum er gefin rýmri heimild til neyðaraflífunar þegar fyrir sé að kostnaður verður verulegur.“

Nefndin fagnar því að ábyrgð og kostnaður vegna neyðarhjálp skuli hafa verið sett í ákveðinn farveg en er ekki hlynnt þeirri leið sem farin er í lögunum m.t.t. ákvörðunarvalds um aflífunaraðgerðir. Nefndin álitur að ákvörðunarvald um aðgerðir og aflífun skuli vera í höndum til þess berra aðila, dýralækna eða líffræðinga með sérþekkingu á þessu sviði, ekki sveitarfélaga. Læknismeðhöndlun skal vera í höndum dýralækna og umönnun í umsjá kunnáttufólks á sviði villtra dýra, t.d. starfsfólks náttúrustofa, Náttúrufræðistofnunar Íslands eða Fjölskyldu- og húsdýragarðsins í Reykjavík.

Setja þarf ákvæði í ný villidýralög um hver skuli sjá um umönnun sjúkra villtra dýra eftir að þeim hefur verið veitt fyrsta hjálp og um aðbúnað þeirra. Lögin þurfa einnig að taka til þess hver skuli greiða kostnað vegna læknismeðferðar eða annarrar meðhöndlunar fagaðila villtra dýra, til að tryggja verði að þau fái þá lækniþjónustu og umönnun sem nauðsynleg er. Nefndin leggur áherslu á að ákvæði um þetta, sem og önnur atriði er varða velferð villtra dýra, sé í villidýralögunum.

Í þeirri grein laga um velferð dýra sem vísað er í hér að framan er orðalagið „villt dýr af stofni í útrýmingarhættu“ notað. Nefndin vill benda á að þetta er óvenjuleg notkun þessa hugtaks og að eðlilegast væri að á hverjum tíma lægi fyrir listi í reglugerð yfir þau dýr sem væru í hættu, í samræmi við valista og þá mætti vísa í þann lista.

7.2.1 Niðurstöður nefndar varðandi neyðaraðstoð og dýralæknaþjónustu fyrir villt dýr

- Skerpa þarf á ákvæðum 7. gr. laga um velferð dýra hvað varðar ábyrgð og greiðslu kostnaðar vegna meðferðar villtra dýra, til að tryggja að villt dýr fái þá lækniþjónustu og umönnun sem nauðsynleg er að mati þeirra aðila sem hafa sérþekkingu og ákvörðunarvald í þessum efnum. Nefndin telur að fagaðilar, s.s. dýralæknar eða líffræðingar með sérþekkingu á viðkomandi dýrategund, eigi að taka ákvarðanir varðandi hjálparaðgerðir (aðhlyningu eða aflífun) villtra dýra í samráði við þá aðila sem bera kostnaðinn af aðgerðum. Þá telur nefndin að sveitarfélög eigi að greiða kostnað af slíkum aðgerðum þegar um ræðir einstök dýr sem ekki eru í hættu skv. opinberum válistum, en ríkið eigi að greiða kostnað þegar i) um ræðir umhverfisslys þar sem mörg dýr komast í vanda eða ii) um ræðir dýr í hættu skv. opinberum válistum, enda geta aðgerðir orðið kostnaðarsamar í báðum tilvikum og ekki víst að sveitarfélög hafi bolmagn til að sinna þeim sem skyldi.
- Setja þarf ákvæði í lög um umönnun sjúkra eða slasaðra villtra dýra og um aðbúnað þeirra, til að tryggja að þau fái umönnun og aðbúnað við hæfi.

7.3 Handsömun, uppeldi og hald villtra dýra

Handsömun villtra dýra hefur í för með sér mikið álag á dýrin en það varir þó yfirleitt ekki lengi og hefur líklega sjaldan varanleg áhrif á þau. Að halda villtu dýri föngnu getur aftur á móti valdið því langvarandi streitu og þjáningum. Jafnvel í dýragörðum þar sem vel er búið að dýrum geta komið fram ýmis sálræn einkenni, m.a. (1) leiði og örvænting, þar sem þau geta ekki fylgt sterkum hvötum til virkrar hegðunar s.s. veiða, og (2) kvíði eða óróleiki þar sem þau geta ekki fylgt sterkum hvötum til hlutlausrar hegðunar s.s. að fela sig eða afkvæmi sín [480].

Í 12. grein laga um dýravernd nr. 15/1994 segir að leyfi umhverfisráðherra þurfi til að handsama villt dýr fyrir dýragarða eða önnur söfn lifandi dýra og að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrirmæli um leyfisveitingu. Reglugerð þessa efnis hefur ekki verið sett. Samkvæmt 7. grein villidýralaga getur ráðherra, að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands, veitt undanþágu til veiða á villtum dýrum sem njóta friðunar eða verndar ef nota á þau við rannsóknir, fyrir söfn og dýragarða eða til ræktunar og undaneldis. Þetta hefur stundum verið túlkað sem svo að aðeins þurfi leyfi til að fanga villt dýr í þessum tilgangi en ekki öðrum. Þó má benda á að samkvæmt 7. grein villidýralaganna er gert ráð fyrir að með veiðum sé annað hvort verið að nytja verðmæti í kjöti, skinnnum eða öðrum afurðum eða verið að verjast tjóni. Veiðar eru því ekki heimilar í öðrum tilfellum, nema með sérstöku leyfi. Nefndin telur því að um óheppilegt orðalag varðandi föngun og hald dýra sé að ræða í löggjöfinni og að mjög brýnt sé að bæta úr þessu með því að setja mun skýrari lagatexta um föngun og hald villtra dýra sem tekur af allan vafa um þá meginreglu að óheimilt sé að fanga og hafa öll villt dýr í haldi óháð tilgangi en að ráðherra sé heimilt að veita undanþágu í sérstökum tilvikum. Setja þarf nákvæm skilyrði fyrir veitingu undanþága frá þessu banni sem miða að því að tryggja að hald dýranna komi sem minnst niður á velferð þeirra og að viðkomandi aðilar geti sýnt fram á þekkingu á þörfum viðkomandi dýrategundar og tryggt dýrunum fullnægjandi aðbúnað, fóðrun, umhirðu og dýralæknisþjónustu. Rétt er þó að skýr lagaleg heimild sé fyrir því að fanga villt dýr til að veita þeim neyðaraðstoð. T.d. ættu dýralæknastofur og stofnanir eins og Náttúrufræðistofnun Íslands, náttúrustofur og Fjölskyldu- og húsadýragarðurinn að hafa opna heimild fyrir því að fanga bágstödd villt dýr og hafa þau tímabundið í haldi til að veita þeim nauðsynlega aðhlyningu þar til þeim er sleppt aftur.

Í 26. grein nýrra laga um velferð dýra (nr. 55/2013) eru ákvæði um hald og handsömun villtra dýra:

„Óheimilt er að halda villt dýr. Umhverfisstofnun getur veitt leyfi til föngunar villtra dýra til nota við rannsóknir, fyrir söfn og dýragarða, til ræktunar og undaneldis eða annarra sambærilegra nota. Matvælastofnun skal afla umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og Matvælastofnunar varðandi föngun á villtum dýrum áður en leyfi til þess er veitt.“

Í greinargerð með frumvarpi til laganna segir m.a.:

„Markmiðið með ákvæði þessu er að tryggja að villt dýr séu ekki höfð í haldi að tilefnislausu... Þannig er ætlunin að koma í veg fyrir að fólk taki villt dýr og ali sér til skemmtunar eða ávinnings til lengri eða skemmri tíma.“ [479].

Nefndin fagnar því að nú skuli vera skýrt bann við haldi allra villtra dýra, þ.m.t. villtra fugla og sjávarspendýra, en bendir á að valdsvið Umhverfisstofnunar til að veita undanþágu frá banninu skarast við hliðstæða heimild ráðherra í 12. gr. villidýralaganna og þarf að samræma það. Nefndin bendir einnig á að til grundvallar veitingu undanþágunnar þurfa að liggja skýr ákvæði, þar sem tilgreint er fyrir hvers konar dýrahaldi megi veita leyfi og hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til að tryggja sem best velferð dýranna. Í þessu sambandi er jafnframt rétt að benda á að almennt telur nefndin

að öll mál er lúta að villtum dýrum, þar með talin velferðarmál, skuli heyra undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Í 26. grein nýrra laga um velferð dýra eru einnig svohljóðandi ákvæði um aðferðir við handsömun villtra dýra:

„Við föngun villtra dýra er óheimilt að beita aðferðum sem valda limlestingum eða kvölum.

Ráðherra setur í reglugerð skilyrði fyrir veitingu leyfis og kveður á um aðferðir við föngun og meðferð villtra dýra við flutning og vörslu. Jafnframt er ráðherra heimilt að kveða á um bann við föngun og vörslu tiltekinn tegunda villtra dýra með tilliti til sjónarmiða um velferð dýra.“

Nefndin álitur þessi ákvæði til bóta en þau hrökkva skammt fyrir en reglugerð hefur verið sett. Ákvæði reglugerðarinnar þurfa að fela í sér kröfu um að aðeins þeir sem hafa góða þekkingu á viðkomandi dýrategund fái leyfi til handsömunar og jafnframt þurfa að vera skýr ákvæði um umhirðu og aðbúnað dýranna eftir handsömun.

Í 31. grein nýrra laga er fjallað um skilyrði varðandi aðbúnað villtra dýra í dýragörðum. Þar segir:

„Einungis er heimilt að hafa villt dýr í dýragörðum þegar aðbúnaður sem þeim er ætlaður er þess eðlis að dýrið geti aðlagast honum á fullnægjandi hátt með tilliti til sjónarmiða um velferð dýra.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um kröfur um aðbúnað einstakra dýrategunda.“

Í greinargerð með frumvarpinu segir um þessa grein:

„Í greininni er kveðið á um að ekki megi halda villt dýr í dýragörðum í þeim tilvikum sem dýr getur ekki aðlagast á fullnægjandi hátt þeim aðbúnaði sem því er ætlaður, t.d. sökum síns náttúrulega atferlis eða annarra þátta sem varðar lífsskilyrði þess. Þannig getur aðbúnaður sem hefur svo hamlandi áhrif á atferli dýra að það varði við velferð þeirra ekki talist fullnægjandi þannig að heimilt sé að halda dýr. Þá þarf jafnframt að vera til staðar aðbúnaður sem stuðlar að því að dýrin geti athafnað sig eins eðlilega og kostur er. Ráðherra er gefin heimild til að setja skilyrði varðandi aðbúnað einstakra tegunda sem haldin eru í dýragörðum, svo sem hvað varðar hönnun rýmis og umhirðu dýranna.“ [479].

Nefndin er hlynnt þessum ákvæðum en telur að reglugerð um aðbúnað einstakra dýrategunda sé nauðsynlegur grunnur að leyfisveitingu fyrir dýragarða.

Fræðsla er lykilatriði til að tryggja að fólk fari að settum reglum. Mikilvægt er að almenningur sé upplýstur um þær reglur sem gilda um handsömun og hald villtra dýra, og þær afleiðingar sem það hefur á velferð dýranna að vera tekin úr sínu náttúrulega umhverfi og haldið við aðstæður sem þeim eru óeðlilegar. Nánari umfjöllun um fræðslu er að finna í 11. kafla.

Uppeldi og hald dýra í þeim tilgangi að sleppa þeim síðar sem veiðidýrum, hefur aldrei verið stundað eða leyft hér á landi, ef undanskildar eru tilraunir með sleppingu á hérum og hreindýrum á 18. og 19. öld og sauðnautum snemma á 20. öld. Fashönum hefur verið sleppt án tilskilinna leyfa og hafa þeir sést á nokkrum stöðum á landinu, m.a. í Grímsnesi og á Héraði. Helstu rök gegn sleppingum sem fram hafa komið lúta að áhrifum fashananna á náttúru landsins, þar á meðal hættu á sníkjudýrasýkingu [481] en jafnframt hefur siðfræðilegum hliðum málsins verið velt upp. Ætla má að streita og álag af völdum veiða séu meiri fyrir dýr sem ekki eru fullkomlega aðlöguð náttúrulegum aðstæðum en fyrir þau sem eru í sínum náttúrulegu heimkynnum. Nefndin mælir því með

banni við uppeldi dýra í þeim tilgangi að sleppa þeim síðar út í náttúruna þar sem þeim er ætlað að bjarga sér og síðar vera skotin og tekur með því undir afstöðu danska dýrasiðfræðiráðsins í þessu efni [482]. Nefndin telur að setja ætti í íslenska löggjöf sambærileg ákvæði og eru í norsku dýraverndarlögunum [476] þar sem segir að aðeins megi sleppa dýrum frá dýrabúum, með það að markmiði að þau lifi villt í náttúrunni, hafi þau góða möguleika á að aðlagast og lifa af. Jafnframt ætti að banna skipulagningu og þátttöku í veiðum sem beinast að fuglum sem sleppt hefur verið út, nema ef liðinn er svo langur tími frá því að fuglunum var sleppt eða þeir fóðraðir að þeir hafi náð að aðlaga sig villtu lífi, samanber ákvæði í reglugerð sem sett er með heimild í norsku dýravelferðarlögunum [483]. Í reglugerðinni segir jafnframt að fuglarnir skuli hafa öðlast hæfileika til að finna sjálfir æti, hafa þol og flughæfileika sem villtir fuglar og forðast fólk.

Ákvæði 23. greinar nýrra laga um velferð dýra felur í sér að óheimilt verði að sleppa dýrum sem alist hafa upp hjá mönnum út í náttúruna í þeim tilgangi að þau verði þar til frambúðar. Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. um 23. grein:

„Í greininni er lagt bann við því að dýrum sem alist hafa upp hjá mönnum sé sleppt út í náttúruna. Vitað er til þess að gæludýraeigendur hafi í einhverjum tilvikum losað sig við gæludýr sín, svo sem ketti og kanínur, með því að sleppa þeim út í náttúruna. Ljóst er að dýr sem hefur verið annast um af mönnum eiga almennt ekki auðvelt með að bjarga sér sjálf í náttúrunni og eru einnig dæmi um að þessi dýr hafi verið til vandræða, bæði í þéttbýli og dreifbýli. Í núgildandi lögum er einungis lögð skylda á eigendur dýra að gera viðeigandi ráðstafanir til að fanga dýr sleppi það úr haldi en sú skylda hefur ekki komið í veg fyrir að dýrum sé sleppt vísvitandi út í náttúruna.“ [479].

Nefndin telur þessi ákvæði laganna vera af hinu góða en að jafnframt þurfi að setja ákvæði í villidýralögin sem styðja þetta. Bannið ætti að taka til allra dýra en möguleiki ætti að vera á veitingu leyfis fyrir sérstök tilfelli og þá með ströngum skilyrðum um aðlögunarferli.

7.3.1 Noregur

Í Noregi er í gildi sérstök reglugerð um villt dýr í haldi, uppeldi villtra dýra á afmörkuðum svæðum og um veiðar á dýrum sem hefur verið sleppt. Tilgangur reglugerðarinnar er að tryggja mannúðlegt hald og uppeldi villtra dýra og jafnframt vernd náttúrunnar og líffræðilegrar fjölbreytni. Samkvæmt reglugerðinni er óheimilt að halda villt dýr á afmörkuðu svæði í þeim tilgangi að þjálfa veiðihunda. Ráðuneytinu er heimilt að veita leyfi til ræktunar villtra dýra ef tilgangurinn er að viðhalda og styrkja stofna af viðkvæmum tegundum og tegundum sem eru í útrýmingarhættu.

Heimilt er að halda og ala upp eftirtaldar tegundir í Noregi, án sérstaks leyfis: Orra, þiður, rjúpu, jarpa, fashana, akurhænur, kornhænur, stökkendur, grágæsir og héra. Aðstaða til ræktunarinnar skal samþykkt af opinberum aðilum. Dýrum sem hafa verið alin á þennan hátt má sleppa að undangenginni skoðun og vottun dýralæknis á heilbrigðisástandi. Óheimilt er að handsama villt dýr lifandi án leyfis frá ráðuneytinu [484]. Að auki hafa Norðmenn sérstaka reglugerð um handsömun á villtum dýrum. Markmið hennar er að tryggja að handsömun villtra dýra vegna rannsókna, kennslu, upplýsingasöfnunar, ræktunar eða í öðrum sérstökum tilgangi, sé framkvæmd á þann hátt að dýrin þjáist ekki að óþörfu og að framleiðni og líffræðileg fjölbreytni náttúrunnar minnki ekki [485].

7.3.2 Evrópusambandið

Evrópusambandið hefur sett tilskipun um hald villtra dýra í dýragörðum. Markmið hennar er vernd villtra dýra, varðveisla líffræðilegrar fjölbreytni og stjórnun á haldi villtra dýra í dýragörðum. Samkvæmt tilskipuninni skulu aðildarríkin m.a. tryggja að dýragarðar taki þátt í rannsóknum, hafi frumkvæði að almenningsfræðslu um varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni, sjái til þess að búið sé að hverri dýrategund miðað við þarfir og að mikil gæði séu á umhirðu, fóðrun og dýralæknaþjónustu bæði hvað varðar forvarnir og meðhöndlun, og komi í veg fyrir að dýr sleppi úr haldi [486].

7.3.3 Niðurstöður nefndar varðandi handsömun, uppeldi og hald villtra dýra

- Skýr ákvæði um bann við að hafa villt dýr í haldi, sem nær til allra villtra fugla og spendýra, þ.m.t. sjávarspendýra, eru nú í nýjum lögum um velferð dýra. Nefndin telur slíkt ákvæði mjög mikilvægt fyrir velferð villtra dýra. Jafnframt eru þar ákvæði um möguleika á að veita undanþágu frá þessu banni en nauðsynlegt er hún verði aðeins veitt á grundvelli skilyrða sem tilgreind væru í lögum og hefðu það að markmiði að tryggja sem best velferð dýranna.
- Setja þarf skýrari ákvæði í lög um veitingu leyfis til að fanga villt dýr. Ákvæðin þurfa að taka til allra villtra dýra, óháð tilgangi handsömunar.
- Setja þarf reglur um aðbúnað og meðferð villtra dýra í haldi. Markmið reglnanna á að vera að tryggja að dýrunum líði sem best og koma í veg fyrir langvarandi streitu og þjáningar. Reglurnar þurfa að vera sértækar fyrir hverja dýrategund.
- Skýrari lagaheimild verður að vera fyrir því að fanga villt dýr til að veita þeim neyðaraðstoð og ættu dýralæknastofur, Náttúrufræðistofnun Íslands, náttúrustofur og Fjölskyldu- og húsdýragarðurinn að hafa opna heimild til að hafa villt dýr tímabundið í haldi til að veita þeim nauðsynlega aðhlyningu þar til þeim er sleppt aftur.
- Auka þarf fræðslu um áhrif handsömunar og hald villtra dýra til að koma í veg fyrir að þau séu tekin úr sínum náttúrulegu aðstæðum.
- Setja þarf ákvæði í lög sem banna uppeldi dýra í þeim tilgangi að sleppa þeim síðar sem veiðidýrum, því ætla má að streita og álag af völdum veiða, séu meiri fyrir dýr sem ekki eru fullkomlega aðlöguð náttúrulegum aðstæðum en fyrir þau sem eru í sínum náttúrulegu heimkynnum.
- Í 23. gr. laga um velferð dýra nr. 55/2013 er bann við sleppingu á dýrum sem alist hafa upp hjá mönnum með það að markmiði að þau lifi villt í náttúrunni. Hliðstæð ákvæði þarf að setja í villidýralögin.

7.4 Veiðar

Í 14. grein nágildandi dýraverndarlaga (sem falla úr gildi í árslok 2013) segir að dýr skuli aflífuð með skjótum og sársaukalausum hætti og í 15. grein laganna segir að ávallt skuli staðið að veiðum þannig að þær valdi dýrunum sem minnstum sársauka. Eins er veiðimönnum skylt að gera það sem í þeirra valdi stendur til að aflífa dýr sem þeir hafa veitt áverka. Í 27. nýrra laga um velferð dýra nr. 55/2013 eru sambærileg ákvæði:

„Ávallt skal staðið að veiðum þannig að það valdi dýrunum sem minnstum sársauka og aflífun þeirra taki sem skemmstan tíma. Skylt er veiðimönnum að gera það sem í þeirra valdi stendur til að aflífa þau dýr sem þeir hafa valdið áverkum. Við veiðar er óheimilt að beita aðferðum sem valda dýri óþarfa limlestingum eða kvölum. Við veiðar á villtum dýrum skal að auki fara að fyrirmælum gildandi laga um vernd, friðun og veiðar á villtum

fuglum og villtum spendýrum. Ráðherra setur í reglugerð, að höfðu samráði við ráðherra er fer með stjórn veiða, vernd og friðun villtra fugla og villtra spendýra, nánari ákvæði um aðferðir við veiðar."

Þarna koma fram mikilvæg grundvallaratriði sem nefndin tekur undir og telur að hafa skuli að leiðarljósi og standa vörð um. Jafnframt þarf að tryggja að vandað faglegt mat sé lagt á allar veiðiaðferðir með það að markmiði að tryggja að veiðar valdi veiðidýrunum sem minnstum sársauka og þjáningum. Nefndin tekur jafnframt undir álit danska dýrasiðfræðiráðsins í því að veiðar á villtum dýrum séu í grundvallaratriðum réttlætanager þegar þær eru liður í stjórn náttúruauðlinda, t.d. þegar stýra þarf stofnstærð í samræmi við fæðuframboð, eða þegar villt dýr valda tjóni [482]. Veiðarnar skulu þó ávallt stundaðar á þann hátt að þær séu forsvaranlegar frá sjónarhorni dýravelferðar. Færni veiðimanna og veiðisíðferði eru lykilatriði í þessum efnun samhliða lagaákvæðum.

Skotveiðifélag Íslands hefur sett fram ítarlegar og skýrar siðareglur. Í formála að þeim segir m.a.:

„Skotveiðimaður stundar veiði á villibráð sér til ánægju og heilsubótar. Hann virðir landslög og vegna byssunnar ber hann sérstaka ábyrgð gagnvart samborgurum sínum og lífríki landsins í heild.“ Í 2. grein siðareglanna segir að skotveiðimaður þarfnist stöðugrar æfingar hvort heldur hann ætli að skjóta kyrrstæða bráð eða fugl á flugi. Í 4. grein segir að skot eigi að deyða bráðina á augabragði og til þess að komast hjá því að særa dýr skuli gæta þess að skjóta ekki af of löngu færi, að ekkert beri milli veiðimanns og bráðar og að ekki skuli skjóta nema yfirgnæfandi líkur séu að því að hitta vel [487]. Þetta er í samræmi við skoðun danska dýrasiðfræðiráðsins sem segir að auka þurfi hæfni veiðimanna og að skotpróf ættu að fela í sér mat á hæfni til fjarlægðarmats og hittni. Í þessu fælist hvatning fyrir veiðimenn að fara á skotvöll í upphafi hvers veiðitímabils og þegar tekin er í notkun ný byssa. Ráðið er þeirrar skoðunar að hittni sé mikilvægari en að gefa dýrinu færi á að sleppa [482]. Skotveiðifélag Íslands hrinti af stað og hafði umsjón með átaki árið 2011 sem hafði það að markmiði að hvetja menn til að fara á skotvelli. Umhverfisstofnun, skotvelli víðsvegar um landið og fjölmargir styrktaraðilar tóku þátt í átakinu. Almenn ánægja var með átakið og því var ákveðið að endurtaka leikinn árið eftir.

Í lögum um velferð dýra nr. 55/2013 eru ákvæði sem skylda menn til að standa þannig að veiðum að þær valdi dýrunum sem minnstum sársauka og aflífun þeirra taki sem skemmstan tíma (27. gr.). Þá er veiðimönnum skylt skv. sömu grein að gera það sem í þeirra valdi stendur til að aflífa þau dýr sem þeir hafa valdið áverkum. Í 10. grein villidýralaganna er kveðið á um að veiðimanni sé skylt að hirða bráð sína og ef veiðimaður særir dýr beri honum að elta það strax uppi og aflífa ef þess er nokkur kostur. Í lögum segir jafnframt að þeir sem stunda veiðar á villtum dýrum skulu hafa tekið próf um villt dýr og umhverfi þeirra og í hæfni til veiða, og að Umhverfisstofnun haldi námskeið til undirbúnings hæfnisprófum. Samhljóða ákvæði eru í reglugerð um fuglaveiðar nr. 456/1994. Nefndin er þeirrar skoðunar að skerpa þurfi framfylgd þessara ákvæða og jafnframt að ganga þurfi þannig frá lagabókstafnum að sambærilegar kröfur séu gerðar til sel- og hvalveiðimanna. Frá og með árinu 2012 var gerð sú krafa til hreindýraveiðimanna að þeir undirgangist skotpróf, sem er afar jákvæð breyting. Vanda þarf til grunnmenntunar veiðimanna hvað varðar líffræði dýra og gera stranga kröfu um hittni. Efla þarf fræðslu til að auka þekkingu veiðimanna og þar með ábyrgðarkennd þeirra gagnvart dýrunum. Einnig þarf að gera kröfu um reglubundna prófun á hæfni veiðimanna. Nánar er fjallað um þetta í kafla 8.1.2.1 varðandi menntun og kröfur til veiðimanna og 11. kafla um almenningsfræðslu og umhverfisvitund.

Í 10. grein villidýralaganna segir að særi veiðimaður dýr beri honum að elta það strax uppi og aflífa ef þess er nokkur kostur og í 2. grein siðareglanna Skotvís segir að sært veiðidýr skuli aflífa hið skjótasta og finnast dýrið ekki á skotstað skuli einskis látið ófreistað að leita það uppi [487]. Rannsóknir í Danmörku og víðar hafa sýnt að hátt

hlutfall veiðifugla er með högl í sér [488]. Líklegt má teljast að sama eigi við hér á landi. Þetta kallar á áttak við að bæta veiðisiðferði, sem þarf að gera í samstarfi við skotveiðifélög.

Í skýrslu danska dýrasiðfræðiráðsins um veiðar er bent á að þjáningar af völdum skotsára séu óháðar dýrategund. Þess vegna hvetur ráðið til þess að við allar veiðar séu notaðir hundar sem sækja bráð [482]. Nefndin tekur undir álit danska dýrasiðfræðiráðsins hvað þetta varðar og leggur til að skotveiðimenn verði hvattir til að vera með vel þjálfaða hunda sem sækja bráð, þar sem það á við og verður við komið.

Öðru máli gegnir um notkun hunda til að hlaupa uppi eða drepa bráð. Nefndin er þeirrar skoðunar að setja ætti í lög ákvæði sem banna notkun hunda til að hræða, limlesta, særa eða drepa bráð. Jafnframt þarf að gera veiðimönnum skylt að hafa góða stjórn á hundum sem notaðir eru við veiðar. Í 9. grein villidýralaganna, 16. tölulið, segir að óheimilt sé að nota hunda til að hlaupa uppi bráð nema á minkaveiðum. Í 7. gr. reglugerðar nr. 437/1995 um refa- og minkaveiðar segir að ekki megi láta hunda hlaupa um á refagreni á grenjatíma né hafa þar óþarfa umgang. Í 8. gr. þeirrar reglugerðar segir að minkaveiðimenn skuli vera vel tækjum búnir og hafa með sér vana minkaveiðihunda ef þess er nokkur kostur. Nefndin tekur undir nauðsyn þess að hundar megi ekki hlaupa um refagreni á grenjatíma, en kallar eftir endurskoðun á leyfi hunda til að elta uppi minka. Þannig telur nefndin að ætíð skuli vera bannað að láta hunda elta uppi bráð, en að leyfi geti fengist til að nota hunda í þessum tilgangi við minkaveiðar þegar fastráðnir veiðimenn eiga í hlut, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, en nauðsynlegt er að gera kröfu um að minkaveiðimenn sem notast við hunda kunni til verka og að þeir leitist við að tryggja að minkurinn sé drepinn á sem skjótastan hátt. Nánar er fjallað um minkaveiði og notkun hunda við þær í kafla 8.3.3 um veiðiaðferðir og kafla 8.3.5.2 um minkaveiðar.

Fimmtánda grein nýrra laga um velferð dýra nr. 55/2013 fjallar um sérstakt bann við ákveðnum athöfnum sem hafa áhrif á velferð dýra. Þar á meðal er bann við að nota lifandi dýr sem fóður, agn eða sem skotmark við skotæfingar eða skotkeppni. Nefndin tekur undir þessa tillögu að nýmæli í löggjöfinni en telur jafnframt nauðsynlegt að banna notkun á lifandi dýrum við æfingar á veiðum og við þjálfun á veiðihundum, þar sem það veldur dýrunum óhjákvæmilega mikill streitu og mögulegt er að nota aðrar aðferðir við þjálfunina.

Nauðsynlegt er að setja sértæk ákvæði í lög og reglur til að tryggja að veiðar séu stundaðar á forsvaranlegan hátt. Í köflum þessarar skýrslu sem fjalla um veiðiaðferðir eru tillögur nefndarinnar í þessum efnum settar fram. Til viðbótar þeim skal hér tiltekið eitt grundvallaratriði sem nauðsynlegt er að gera bragarbót á, það er um veiðar á dýrum með ungvíði sem ekki er fært um að bjarga sér sjálf. Nefndin er þeirrar skoðunar að í því skyni að vernda ungvíði gegn óþarfa þjáningum, skuli meginreglan vera sú að veiðar á dýrum á þeim tíma sem þau eru með ungvíði séu bannaðar. Nefndin álitur þó nauðsynlegt að svigrúm sé fyrir undantekningar frá þessari reglu í lögum eða reglugerðum þegar markmið veiðanna er að koma í veg fyrir tjón eins og varðandi ref, mink og rottur, eða ef ekki er hægt að stunda veiðarnar á öðrum tíma eins og varðandi hreindýr. Þessi meginregla er í samræmi við ákvæði ýmissa alþjóðlegra samninga, svo sem Parísarsamningsins, Bernarsamningsins og fuglatilskipunarinnar, og álit danska dýrasiðfræðiráðsins [482]. Íslensk ákvæði um slíkt bann er aðeins að finna í lögum um hvalveiðar nr. 26/1949 en þar segir í 2. grein að óheimilt sé að veiða hvalkálfa og hvali sem kálfar fylgja. Í 12. grein villidýralaganna er ákvæði um að óheimilt sé að eyðileggja greni, það ákvæði er þó að stofninum til ekki sett til að vernda hvolpana heldur til að ganga megi á þekkt greni ár hvert og ná hámarks árangri í fækkun refs með sem minnstu vinnuframlagi. Nefndin er þeirrar skoðunar að jafnframt ætti að vera ákvæði um að skylt sé að finna og aflífa á skjótan hátt afkvæmi kvendýrs, sem af einhverjum ástæðum hefur verið skotið, ef ljóst er að það geti ekki lifað af án móðurinnar. Þetta kallar á breytingu á reglugerð um stjórn hreindýraveiða. Í upphaflegu útgáfu þeirrar

reglugerðar segir í 6. grein að kálfar með felldum kúm skuli felldir ef kostur er en ákvæðinu var breytt með reglugerð nr. 636/2010 þannig að nú segir að óheimilt sé að fella kálfa með felldum kúm. Samkvæmt reglugerðinni má veiða hreindýr frá 1. ágúst. Um þessar mundir stendur yfir rannsókn á því hvort hreindýrskálfar hafi á þessum tíma nægan þroska til að lifa af. Nefndin leggur áherslu á að mikilvægt sé að tryggja að hreindýrskálfar og afkvæmi annarra dýra séu aldrei skildir eftir séu líkur á því að þeirra bíða það eitt að veslast upp.

Eins og áður segir er fjallað sértækt um veiðiaðferðir í kafla 8.2.1 og 8.3.3 þessarar skýrslu. Eitt atriði er þó ástæða til að nefna sérstaklega hér en það er aflífun dýra með drekkingu. Í 20. grein frumvarps til laga um velferð dýra, sem lagt var fyrir Alþingi vorið 2012, segir m.a.: „Óheimilt er að aflífa dýr með því að drekkja þeim, nema um sé að ræða gildruveiði minka og netaveiði sela.“ [489]. Síðari hluti þessarar setningar var ekki í tillögu nefndarinnar sem vann að gerð frumvarpsins. Í greinargerð nefndarinnar kom fram að bann við drekkingu (og aflífun með útblæstri bifvéla) byggði á því að slík aðferð var ekki talin „... geta uppfyllt grunnskilyrðið um að aflífun dýra skuli framkvæmd með skjótum og sársaukalausum hætti.“ Í greinargerð með frumvarpinu hafði hins vegar verið bætt við tillögu nefndarinnar eftirfarandi setningu: „Þó er heimil gildruveiði minka og netaveiði sela enda löng hefð fyrir slíkum veiðum.“ Dýraverndarráð sendi Alþingi athugasemdir við frumvarpið þar sem segir m.a. að ráðið telji þetta óviðunandi og stríði gegn meginreglunni að dýr skuli aflífuð með skjótum og sársaukalausum hætti eftir því sem unnt er. Dýraverndarráð vitnaði í skýrslu EFSA frá árinu 2007 og segir að selir missi ekki meðvitund eins og önnur spendýr við drukknun þar sem þeir hafa mun meiri köfunarhæfileika en önnur spendýr. Þeir haldi fullri meðvitund allt til dauða sem getur tekið langan tíma, allt að rúmri klukkustund og á þessum tíma líður selurinn fyrir streitu, sársauka og þjáningar. Í athugasemdum ráðsins kemur fram að það telji líklegt að sama eigi við um minka vegna köfunareiginleika þeirra [490]. Í framangreindri skýrslu EFSA segir að það að halda selum neðansjávar þar til þeir drukkna sé ómannúðleg drápsaðferð sem ekki ætti að nota [491]. Nefndin tekur undir álit dýraverndarráðs og EFSA, og leggur til að ákvæði laga taki mið af þeirri meginreglu að bannað sé að drekkja dýrum. Ef veita á undanþágu frá þessari reglu þarf að tryggja að fyrir liggi mikilvægar og vel rökstuddar ástæður.

Þegar frumvarp um velferð dýra var lagt fram að nýju í október 2012 hafði ákvæði um drekkingu verið þengt hvað varðar minka og heimild til að drekkja selum var felld út: „Óheimilt er að aflífa dýr með því að drekkja þeim, nema um sé að ræða gildruveiði minka sem hluta af skipulögðum aðgerðum til að halda minkastofninum í skefjum.“ [479]. Varð greinin (nú 21. gr.) svo að lögum. Nefndin telur að þessar breytingar hafi verið til mikilla bóta að því leyti að hefðin ein og sér réttlætir ekki drekkingar sem veiðiaðferð. Þá samræmist þessi grein ágætlega tillögum nefndarinnar varðandi drekkingargildrur fyrir mink, en nefndin telur að rök megi færa fyrir því að leyfa þær að settum ströngum skilyrðum. Nánari umfjöllun um þetta er að finna í kafla 8.3.3.3 varðandi veiðiaðferðir og 9. kafla um sjávarspendýr.

7.4.1 Niðurstöður nefndar um velferð dýra vegna veiða

- Tryggja þarf að vandað faglegt mat sé lagt á allar veiðiaðferðir og þær aðferðir, sem hugsanlega má ætla að stríði gegn ákvæði dýraverndarlaga um að dýr skuli aflífuð með skjótum og sársaukalausum hætti, verði afnumdar.
- Vanda þarf til grunnmenntunar veiðimanna hvað varðar líffræði dýra og gera stranga kröfu um hittni.
- Skerpa þarf framfylgd ákvæða um menntun veiðimanna og reglubundna prófun á færni þeirra og þekkingu.

- Leggja þarf áherslu á að veiðimenn geri allt sem í þeirra valdi stendur til að leita uppi dýr sem þeir hafa sært, og aflífa það með skjótum hætti.
- Hvetja þarf skotveiðimenn til að vera með vel þjálfaða hunda sem sækja bráð þar sem það á við og verður við komið.
- Setja þarf í lög ákvæði sem banna notkun á hundum til að hræða, limlesta, særa eða drepa bráð. Fastráðnir minkaveiðimenn geta þó fengið leyfi til að nota skilvirka minkaveiðihunda til að elta uppi mink, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.
- Setja þarf ákvæði í lög sem banna notkun á lifandi dýrum við æfingar á veiðum og við þjálfun veiðihunda.
- Setja þarf þá meginreglu að bannað sé að veiða dýr á þeim tíma sem þau eru með ungvíði sem ekki getur lifað af án móðurinnar. Undanþágu frá þeirri reglu á ekki að veita nema í skilgreindum tilfellum þegar opinbert stofnstjórnunarmarkmið er að stjórna stofni til fækkunar eða útrýmingar, ef um skilgreint tjón er að ræða sem réttlætir slíkar veiðar eða ef ekki er hægt að nýta bráðina á öðrum árstíma. Dæmi um undanþágur geta verið minka- og refaveiðar og veiðar á tilteknum fuglategundum innan friðlýstra æðarvarpa á þeim tíma sem friðlýsingin nær yfir.
- Sú meginregla hefur verið fest í lög um velferð dýra nr. 55/2013 að bannað er að drekkja dýrum. Undanþágu frá þeirri reglu á einungis að veita ef fyrir liggja mikilvægar og vel rökstuddar ástæður.

7.5 Dýr sem valda tjóni

Í reglugerð um hollustuhætti nr. 941/2002 eru dýr sem valda eða geta valdið tjóni á eigum fólks eða sýkingarhættu nefnd „meindýr“. Samkvæmt reglugerð um meindýraeyða nr. 149/1989, teljast rottur, mýs og skordýr sem valda tjóni eða umtalsverðum óhreinindum í eða við hýbýli manna, í peningshúsum, farartækjum, vöruskemmum o.s.frv. til meindýra. Samkvæmt sömu reglugerð telst vargfugl einnig til meindýra þegar hann veldur umtalsverðum óhreinindum eða tjóni í æðarvarpi, í eða við hýbýli manna, í peningshúsum, í fyrirtækjum, í vöruskemmum og í vatnsbólum. Aftan við orðið vargfugl eru tegundirnar svartbakur og hrafn tilgreindar innan sviga. Að mati nefndarinnar eru orðin „meindýr“, „vargur“ og „vargfugl“ gildishlaðin og óþörf orð, sem eiga hvergi heima í íslensku regluverki. Réttara er að nefna um hvaða dýrategund er að ræða við tilteknar aðstæður.

Reglugerð um meindýraeyða er sett með heimild í lögum nr. 81/1988 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit (nú lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998) og lögum nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni. Endurskoða þarf reglugerðina og tryggja að þau ákvæði hennar sem lúta að veiðum dýranna sé í samræmi við lög um dýravernd og lög um villt dýr. Nefndin er þeirrar skoðunar að reglugerðir sem fjalla um hvers konar veiðar á villtum dýrum skuli settar með stoð í villidýralögum.

Í 9. grein villidýralaganna segir að við veiðar sé m.a. óheimilt að nota eitru eða svefnlyf, nema til músa- og rottuveiða. Einnig segir að bannað sé að nota fótboga eða gildirur, nema til músaveiða, rottuveiða, minkaveiða og til að ná tófuyrðlingum við greni. Í núverandi löggjöf þarf ekki veiðikort til veiða á músum, rottum og minkum, sbr. 11. grein villidýralaga.

Í 28. grein nýrra laga um velferð dýra nr. 55/2013 er fjallað um meindýr:

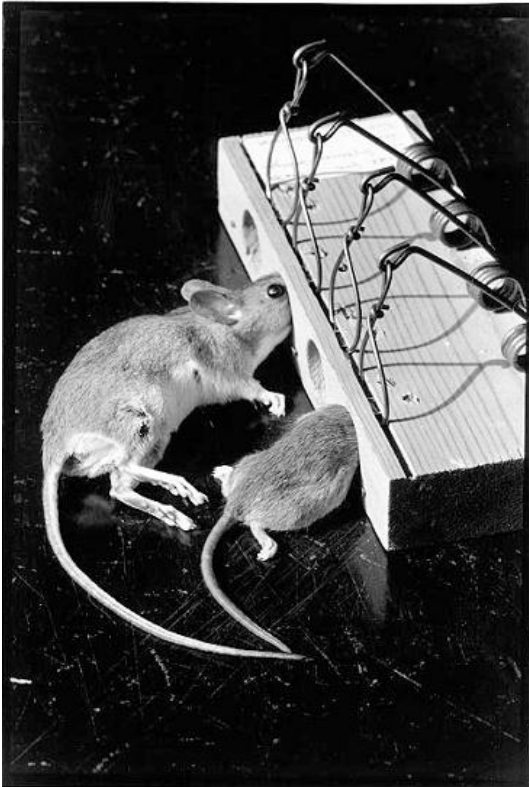
„Við eyðingu meindýra er óheimilt að beita aðferðum sem valda þeim óþarfa limlestingum eða kvölum. Tryggja skal að útrýmingarefni valdi ekki tjóni á öðrum dýrum en meindýrum. Við eyðingu á meindýrum skal að auki fara að fyrirmælum gildandi laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Ráðherra setur í reglugerð, að höfðu samráði við

ráðherra er fer með hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, nánari ákvæði um aðferðir við eyðingu meindýra."

Þessi ákvæði eru góð svo langt sem þau ná, en hafa litla þýðingu fyrir en nánari reglur hafa verið settar. Mikilvægt er að unnið verði að þróun mannúðlegra aðferða til veiða á dýrum sem halda þarf í skefjum vegna tjóns sem þau valda eða til að stjórna stofnstærð. Sömu kröfur ætti að gera til aðferða við veiðar á dýrum sem valda tjóni sem öðrum. Gera ætti kröfu um að aðeins þeir sem hafa veiðikort hafi leyfi til veiða á dýrum utanhúss, þó að undanskildum veiðum á rottum og húsamúsum, sjá umfjöllun í kafla 8.3.5.3.

Til að tryggja árangur aðgerða gegn dýrum sem valda tjóni, og taka til ákveðinna landshluta eða landsins alls, þurfa þær að vera vel skipulagðar og framkvæmdar af þjálfuðum aðilum. Mikilvægt er að í aðgerðum felist ráðstafanir sem beinast að því að takmarka eða koma í veg fyrir aðstæður sem valdið geta fjölgun í stofnum þeirra.

Tryggja þarf að drápsgildir virki sem skyldi og koma í veg fyrir að þær skaði önnur dýr en þær eru ætlaðar fyrir. Á 7. mynd má sjá drápsgildru sem ætluð er litlum músum sem getur skaðað stærri mýs án þess að drepa þær.



7. mynd. Dauðagildra fyrir litlar mýs sem veldur stærri músum sársaukafullum dauða.

Ákvæði um notkun eiturs og þeirra gildra sem eru vandasamar í notkun, hvað varðar virkni þeirra til að tryggja sem sársaukaminntan dauða, ættu að byggjast á þeirri meginreglu að notkunin sé bönnuð nema með sérstöku leyfi. Sala og dreifing á þeim til almennings ætti jafnframt að vera óheimil. Leyfið skal háð ströngum skilyrðum varðandi dýravelferð. Hvað eitur varðar skal lögð áhersla á að þess sé gætt að önnur dýr en þau sem eitrið er ætlað komist ekki í það. Um aðrar gildirur sem eru einfaldari í notkun og seldar eru á almennum markaði er nauðsynlegt að þeim fylgi ítarlegar leiðbeiningar. Notkun gildra sem veiða lifandi dýr, svokallaðar lífgildirur, skal vera bönnuð nema með sérstöku leyfi, og nauðsynlegt er að setja reglur um notkun þeirra, s.s. tíma sem líða má

milli vitjana, sem taka mið af viðkomandi gildru og dýrategund. Nánari umfjöllun um veiðiaðferðir til að fyrirbyggja tjón er að finna í kafla 8.3.

7.5.1 Grundvöllur ákvarðanatöku um aðgerðir gegn dýrum sem valda tjóni

Ákvæði laga og reglna um dýr sem valda tjóni þurfa að grundvallast á virðingu fyrir dýrunum og sömu grundvallarkröfur um dýravelferð skulu gilda fyrir þau sem önnur dýr. Mikilvægast er að koma í veg fyrir að dýrin valdi tjóni til að draga úr þörf fyrir dráp á þeim. Efla þarf rannsóknir á viðkomandi dýrum, þróa aðferðir til að koma í veg fyrir fjölgun dýra sem valda tjóni og gefa út leiðbeiningar um hvernig koma megi í veg fyrir tjón.

Í grein sem birtist í tímariti Alþjóða dýraheilbrigðisstofnunarinnar árið 2005 eftir K.E. Littin og D.J. Mellor [492] er fjallað um velferðarsjónarmið varðandi aðgerðir til fækkunar á óæskilegum villtum dýrum. Í greininni segir að þegar taka þarf ákvörðun um aðgerðir gegn dýrum sem valda tjóni þurfi að svara tveimur spurningum; í fyrsta lagi, hvort aðgerðirnar séu nauðsynlegar og í öðru lagi hvort þær séu réttlætanlegar. Segja má að aðgerðirnar séu siðferðilega réttar ef svarið við báðum liðum er jákvætt.

Dýr sem valda tjóni, a.m.k. þau sem teljast til hryggdýra, eru fær um að upplifa sársauka og streitu og hugsanlega annað andlegt ástand sem leiðir til þjánainga, m.a. ótta og öfgar í þorsta og hungri. Aðgerðir gegn dýrum sem valda tjóni fela í sér afskipti af dýrunum og það eitt og sér verður að vera nauðsynlegt og réttlætanlegt. Ef niðurstaðan er sú að það sé bæði nauðsynlegt og réttlætanlegt að grípa til aðgerða gegn dýrunum, þarf að velja fyrir sér hvort nauðsynlegt sé að drepa þau til að ná árangri. Greinarhöfundar benda á að hagnýt leið til að draga eins og mögulegt er úr því að aðgerðirnar valdi neikvæðum áhrifum á velferð dýranna, sé að fylgja eftirtöldum grundvallar reglum við skipulag þeirra [492]:

1. Skýrt þarf að vera hvert tjónið er og hvert markmið og ávinningur aðgerðanna skuli vera.
2. Aðeins skal ráðist í aðgerðir ef líklegt er að markmiðin náist.
3. Velja skal aðferðir sem líklegar eru til árangurs.
4. Aðferðum skal beitt svo sem best verður á kosið.
5. Leggja skal mat á hvort markmiði aðgerðanna hafi raunverulega verið náð.
6. Þegar markmiði aðgerðanna hefur verið náð skulu ráðstafanir gerðar til að viðhalda þeirri stöðu.
7. Stöðugt skal unnið að því að bæta aðferðir við að halda dýrum sem valda tjóni í skefjum.

Í löggjöf nágrannalanda okkar er lögð áhersla á fyrirbyggjandi aðgerðir gegn dýrum sem valda tjóni til að draga úr þörfinni fyrir veiðar á þeim. Í norskum reglum um veiðar á villtum dýrum sem valda tjóni eða hafa mikil neikvæð áhrif á viðkomu annarra villtra dýra, segir að áður en gripið er til veiða sé eiganda, notanda eða rétthafa skylt, eftir því sem kostur er, að reyna aðrar aðferðir til að koma í veg fyrir tjón eða minnka afrán. Í leiðbeiningum með reglugerðinni er lögð áhersla á að bæði þeir sem verða fyrir tjóni og þeir sem veita leyfi fyrir aflífun dýranna, hafi að leiðarljósi að koma í veg fyrir aflífun dýranna þar sem aðrar lausnir eru mögulegar. Tekið er fram að leyfi til aflífunar á þessum grundvelli er undantekning frá almennum friðunarforsendum villidýralaganna [493]. Sænsku veiðilögin eru í svipuðum anda. Þar segir að valdi villt dýr tjóni eða sé álitnið ógna öryggi fólks, geta lögregluyfirvöld látið aflífa það, finnist ekki önnur ásættanleg lausn [494]. Danska dýrasiðfræðiráðið álitur að verjandi sé að skjóta dýr sem flæma burt aðrar tegundir eða hafa önnur óæskileg áhrif á náttúruna, bæði þegar um er

að ræða dýr sem eru upprunalega hluti af danskri náttúru og dýr af framandi tegundum. Aftur á móti álitur ráðið ekki verjandi að skjóta dýrin ef þau valda ekki áþreifanlegum neikvæðum áhrifum á viðkomandi stað [482].

Í norsku reglugerðinni sem vitnað er í hér að framan segir að ef kvendýr er aflífað þegar það er með ungvíði skulu afkvæmin líka aflífuð, af dýraverndarástæðum [493]. Þetta er í samræmi við skoðun danska dýrasiðfræðiráðsins sem segir að til verndar ungvíði sé grundvallaratriði að öll dýr séu friðuð á þeim tíma sem þau eru með ungvíði og að brýnar ástæður þurfi til að víkja frá þessari meginreglu. Ráðið fellst þó á að þörf geti verið á að skjóta dýr af ágengum tegundum allt árið um kring til að tryggja árangur aðgerða gegn dýrunum [482].

7.5.2 Aðferðir við dráp á dýrum sem valda tjóni

Danska dýrasiðfræðiráðið segir í skýrslu um aðgerðir gegn dýrum sem valda tjóni, frá árinu 1997, að það álíti að ganga þurfi úr skugga um, með prófunum eða á annan hátt, að drápsgildrur valdi skjótum og sársaukalausum dauða. Um gildrur sem rottur eru veiddar í lifandi segir ráðið að þær skuli aðeins nota sem neyðarlausn og aðeins af fólki sem fengið hefur til þess leyfi. Sömuleiðis ætti að tryggja að litið sé eftir þeim a.m.k. tvisvar á dag. Í skýrslunni segir einnig að ástæða þess að þörf sé á að berjast gegn dýrum sem valda tjóni sé að fólk hafi með einhverju móti gert dýrunum mögulegt að lifa þar sem þau valda tjóninu. Ráðið er þeirrar skoðunar að aðeins í þeim tilvikum sem ekki er hægt að koma í veg fyrir að dýrin valdi tjóni, sé ásættanlegt að grípa til þess að drepa þau [495].

Mason og Littin [496] mátu mannúðleika þeirra aðferða sem notaðar eru í Bretlandi og Bandaríkjunum við dráp á nagdýrum sem valda tjóni. Við matið var litið til hvernig og hversu hratt aðferðirnar valda dauða, útlits og hegðunar dýranna, reynslu fólks af áhrifum aðferða á eigin líkama, langvarandi áhrif á dýr sem lifa af og áhættu fyrir önnur dýr en þau sem aðgerðirnar beinast gegn. Þeir komust að þeirri niðurstöðu að notkun á blásýru og alpha-chloralose, rafmagns gildrum og vel hönnuðum felligildrum geti talist tiltölulega mannúðlegar aðferðir, þær valdi skjótum dauða og lítilli streitu. Á hinn bóginn telja þeir margar algengar aðferðir ómannúðlegar, s.s. eitur sem dregur úr blóðstorknun og veldur blæðingum (anticoagulants), sem valda því að dýrið drepst ekki fyrr en eftir marga daga og þarf á þeim tíma að þola mikla streitu og sársauka. Auk þess getur slíkt eitur verið hættulegt fyrir rándýr sem veiða nagdýr sem hefur étið eitrið. Þeir meta zink phosphide og calciferol sem ómannúðleg eitur þar sem þau valdi mjög miklum þjáningum fyrir dýrin. Þeir álíta líka að notkun á límgildrum valdi mjög alvarlegum afleiðingum fyrir velferð dýranna. Þeir segja að mikillar þversagnar gæti hvað varðar meðferð fólks á mismunandi dýrategundum og þeir kalla eftir meiri fræðslu, betri löggjöf og rannsóknum, með það að markmiði að fækka nagdýrum sem aflífuð eru á ómannúðlegan hátt. Þeir benda einnig á að fyrirbyggjandi aðgerðir séu nauðsynlegar til að tryggja árangur aðgerða [496].

7.5.3 Niðurstöður nefndar um velferð dýra sem valda tjóni

Mikilvægt er að taka tillit til þess að dýr sem valda tjóni eru skyni gæddar verur eins og önnur dýr og hafa sama rétt til að komið sé fram við þau af virðingu og nærgætni. Ítarlega umfjöllun um tjón af völdum villtra dýra og aðgerðir til að sporna við því er að finna í kafla 8.3. Hér verður aðallega litið til þeirra þátta er tengjast velferð dýranna.

- Koma þarf í veg fyrir mismunun á dýrategundum og tryggja að velferð dýra sem valda tjóni sé í heiðri höfð, jafnt á við önnur villt dýr. Til að tryggja þetta þurfa öll ákvæði um veiðar á dýrum sem valda tjóni og aðrar aðgerðir gegn þeim, að vera í villidýralögum. Í sama tilgangi þarf að hætta notkun á orðunum „meindýr“, „vargur“ og „vargfugl“ í löggjöfinni.
- Til að tryggja að veiðar séu eingöngu notaðar þegar við á, er mikilvægt að áður en gripið er til veiða til að draga úr tjóni, hafi farið fram mat á tjóninu og hvort veiðar séu réttlætanager og líklegar til að skila árangri. Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að mat á árangri aðgerða sem draga eiga úr tjóni skal mæla sem minnkun tjónsins, en ekki sem fækkun í stofnun þeirra dýra sem taldar eru valda tjóninu, þar sem þessir þættir þurfa ekki að fylgjast að þótt svo sé í einhverjum tilfellum.
- Tryggja þarf að í meginatriðum sé samræmi í kröfum um dýravelferð við allar veiðar á villtum dýrum, jafnt þeim sem valda tjóni og öðrum. Í þessu skyni skulu reglugerðir sem fjalla um hvers konar veiðar á villtum dýrum hafa stoð í villidýralögum. Í einhverjum tilfellum getur verið réttlætanager að heimila aðgerðir gegn villtum dýrum sem valda tjóni með aðferðum sem ekki yrðu liðnar við veiðar á öðrum tegundum. Slíkar undanþágur þurfa þó ávallt að byggja á greinargóðum rökstuðningi um nauðsyn þess að grípa til þeirra, auk þess sem nauðsynlegt er að með aðgerðunum sé verið að draga raunverulega úr tjóninu.
- Til að draga úr þörf fyrir dráp á dýrum sem valda tjóni þarf að vinna að fyrirbyggjandi ráðstöfunum. Efla þarf rannsóknir á viðkomandi dýrum, þróa aðferðir til að koma í veg fyrir fjölgun dýranna og gefa út leiðbeiningar um hvernig koma megi í veg fyrir tjón með öðrum aðgerðum en veiðum (sjá einnig 5. kafla um umsjón með málefnum villtra dýra).
- Til að koma í veg fyrir að dýr sem valda tjóni þurfi að þola þjáningar vegna þeirra aðferða sem notaðar eru til handsömunar og aflífunar á þeim þarf að gera kröfu um veiðikort til veiða á dýrum utanhúss, þó að undanskildum veiðum á rottum og húsamúsum. Banna þarf sölu og dreifingu til almennings á eitri og gildrum sem eru vandasamar í notkun hvað varðar virkni þeirra til að tryggja sem sársaukaminntan dauða, og gera þarf notkun á eitri og slíkum gildrum leyfisskylda. Jafnframt þarf að tryggja gott eftirlit með eitri og gildrum sem eru á markaði og þeim sem leyfi hafa til notkunar á þeim. Gera þarf kröfu um að nákvæmar leiðbeiningar á íslensku fylgi öllu eitri og gildrum.

7.6 Áhrif framkvæmda eða annarra athafna manna

Ákvæði um mat á áhrifum framkvæmda á velferð villtra dýra vantar að mestu í núverandi löggjöf. Í 10. grein laga um umhverfismat nr. 105/2006 eru þó ákvæði um að við mat á áhrifum skipulags og framkvæmdaáætlana skuli m.a. taka mið af hættum fyrir heilbrigði manna eða umhverfi, svo sem vegna slysa. Dýr eru í þeim lögum skilgreind sem hluti af umhverfi. Jafnframt er í 11. grein girðingarlaga nr. 135/2001 ákvæði um að skylt sé að halda öllum girðingum svo vel við að búfé eða öðrum stafi ekki hætta af þeim. Framkvæmdir geta haft í för með sér miklar breytingar á lífsskilyrðum villtra dýra, s.s. aðgengi að næringu, drykkjarvatni, skjóli og aðstæðum til útungunar, eða haft í för með sér hættur fyrir dýrin, s.s. hættu á að þau verði fyrir bíl, lokist inni, festi sig, verði fyrir eitrun, olíumengun, bruna o.s.frv. Því er mikilvægt að við skipulagningu og undirbúning framkvæmda sé skylt að meta áhrif þeirra á velferð villtra dýra. Framkvæmdaraðilum ætti að vera skylt að gera ráðstafanir til að draga úr neikvæðum áhrifum áður en framkvæmdir hefjast. Jafnframt ætti eigendum mannvirkja að vera skylt að tryggja svo sem auðið er að villt dýr skaði sig ekki á þeim. Nánari umfjöllun um truflun af völdum athafna manna á villt dýr er í kafla 6.6 og 6.7.

7.6.1 Niðurstöður nefndar varðandi velferð dýra og framkvæmdir

- Setja þarf ákvæði í lög um að við allar framkvæmdir séu áhrif á velferð villtra dýra metin og ráðstafanir gerðar til að halda neikvæðum áhrifum í lágmarki. Markmið ákvæðanna skal vera að draga úr hættu á að framkvæmdir og athafnir manna valdi villtum dýrum streitu, skaða eða þjáningum.



8. VEIÐAR

Mannkynið hefur lengst af framfleytt sér með veiðum og söfnun ætis en ekki eru nema um 5000 ár síðan akuryrkja barst til Vesturlanda [497]. Í aldanna rás hafa Íslendingar verið háðir veiðum ásamt landbúnaði um lífsbjörg sína.

Áður fyrr voru veiðar á fuglum og spendýrum stundaðar til að afla matar fyrir heimilið og í atvinnuskyni. Allt var veitt sem hugsanlega var hægt að nýta til matar eða selja og voru veiðarnar stundaðar allt árið. Menn töldu veiðar ekki síður þýðingarmiklar til að koma í veg fyrir tjón og felldu menn refi, erni og hvítabirni í því skyni. Undir lok 19. aldar var gerð tilraun til að útrýma örnum og voru þeir m.a. skotnir, sérstaklega í því skyni að koma í veg fyrir tjón í æðarvörpum.

Afleiðingar óheftra veiða voru að gengið var mjög nærri sumum stofnum eins og rakið er í inngangi að kafla 8.2. Hafa verður í huga að þessar veiðar voru að miklu leyti lífsnauðsynlegar fyrir fólk til að komast af í harðbýlu landi þar sem nýta þurfti allt sem náttúran gaf af sér [497]. Eftir því sem leið á 20. öldina dró úr mikilvægi veiða á villtum dýrum fyrir lífsbaráttu Íslendinga en á sama tíma fjölgaði þeim jafnt og þétt sem stunda veiðar sér til ánægju og útivistar [497].

Lengst af voru öll dýr veidd þar sem til þeirra náðist með þeim aðferðum sem skiluðu mestum árangri. Í sögulegu samhengi er því ekki langt síðan farið var að ákveða hvaða dýr mætti veiða, á hvaða tímum og með hvaða aðferðum. Lagasetning í tengslum við villt dýr frá upphafi byggðar á Íslandi tók eingöngu mið af hagsmunum manna, þ.e. nytjum, tjóni og veiðirétti (sjá sögulegan inngang í 1. kafla). Með tilskipun um veiði á Íslandi sem sett var árið 1849 öðluðust landeigendur nánast allan veiðirétt og voru nytjasjónarmið allsráðandi allt til þess er fyrstu fuglafriðunarlögin voru samþykkt 1882.

Með innleiðingu meginákvæða Parísarsamningsins í fuglafriðunarlögin árið 1954 var veiðiréttur almennings staðfestur að nýju á þeim svæðum sem enginn gat sannað eignarrétt sinn á, hlunnindanýtingu voru settar skorður og verulegar breytingar gerðar á veiðitímum og friðun tegunda. Annað stórt framfaraskref í löggjöf varðandi villt dýr var tekið með villidýralögunum árið 1994 sem lögfestu að miklu leyti Bernarsamninginn um verndun villtra plantna og dýra. Þá var veiðikortakerfinu jafnframt komið á fót en það tryggði í fyrsta sinn lágmarksmenntun veiðimanna og skráningu á villibráð.

Enn þann dag í dag fjallar löggjöfin að miklu leyti um nytjar, tjón og veiðirétt, en í seinni tíð hefur þó verið lögð aukin áhersla á friðun tegunda, ýmist árstíðabundið eða með alfriðun, og veiðistjórnun.

Skráning á veiði er forsenda fyrir því að hægt sé að meta áhrif veiða á veiðistofna. Í veiðiskýrslur sem skilað er til Umhverfisstofnunar er skráður fjöldi felldra fugla, refa, minka og hreindýra. Hvalveiðar eru skráðar hjá Fiskistofu, selveiðar hjá Hafrannsóknastofnun hin síðari ár, en lengst af aðeins þau dýr sem greitt er fyrir. Rottu- og músaveiði er yfirleitt ekki skráð nema stundum hjá opinberum meindýraeyðum. Mikilvægt er að skrá alla veiði villtra dýra svo hægt sé að meta veiðialag á stofna og stjórnna því. Þó getur reynst vandkvæðum bundið að skrá rottu- og músaveiði. Veiðitölur gefa einnig oft vísbendingar um þróun stofnstærðar, að því gefnu að sókn sveiflist lítið eða sé rétt skráð.

Veiðar hafa ýmis konar jákvæð áhrif. Þær veita veiðimanninum ánægju og hafa staðbundin áhrif í samfélaginu í formi tekna og atvinnu [498, 499]. Sér í lagi á þetta við um laxveiði og hreindýraveiðar. Á Austurlandi og skapa hreindýraveiðar um 26 störf að því talið er. Eins hefur verið áætlað að aðrar skotveiðar en hreindýraveiðar skapi um 37 bein og afleidd störf [500]. Þá hafa verið leiddar líkur að því að á Íslandi sé framtíð fyrir skotveiðitengda ferðaþjónustu, sem gæti haft í för með sér jákvæð staðbundin áhrif séu veiðarnar stundaðar með sjálfbærum hætti [501]. Til viðbótar þessu er villibráð góð og holl fæða sé hún meðhöndluð og verkuð rétt. Jafnframt má færa rök fyrir því að neysla villibráðar sé mannúðlegri heldur en neysla á afurðum dýra sem alin eru á nokkurs konar verksmiðjubúum, að því gefnu að dýravelferðarsjónarmiða sé gætt við veiðarnar.

Veiðar eiga sér líka neikvæðar hliðar. Þær geta valdið því að gengið sé of nærri stofnum og dýralíf getur orðið fyrir truflun og streitu. Þá er aflífun stundum ekki eins hraðvirk og sársaukalaus og æskilegt er. Skothvellir hafa líka neikvæð áhrif á upplifun þeirra sem sækjast eftir kyrrð í náttúrunni eða annars konar útivist. Þá tala bændur oft um truflun vegna skotveiða á haustin meðan á smalamenskum stendur. Jafnframt er utanvegaakstur samfara veiðum sums staðar vandamál. Kostnaður sveitarfélaga vegna skyldubundinna refa- og minkaveiða getur verið mikill, og þá sérstaklega hjá fámennum og víðáttumiklum sveitarfélögum.

Veiðisiðfræði hefur verið viðfangsefni sérfræðinga í gegnum tíðina. Skrif viðurfræðingsins Aldo Leopold (1887-1948) hafa haft mikil áhrif á þróun umhverfisiðfræði. Í bók sinni *A Sand County Almanac* (1949) segir hann á einum stað: "A thing is right when it tends to preserve the integrity, stability, and beauty of the biotic community. It is wrong when it tends otherwise" [502]. Þetta mætti þýða á þessa leið: Það sem leitast við að varðveita heilindi, stöðugleika og fegurð lífríkisins, getur talist rétt. Það sem hefur tilhneigingu til annars er rangt.

Í ritgerð Claire Patterson frá árinu 1999 [503] voru settar fram ýmsar vangaveltur um veiðisiðferði sem höfundur tók saman úr ýmsum ritum og greinum. Í ritgerðinni segir að flutningur á þekkingu og siðferði hafi gerst á tilviljunarkenndan hátt sem hefur leitt til skorts á þróun á formlegum leiðbeiningum. Veiðimenn líta ekki á veiðar sem dráp eða „morð“ heldur tengja dauða dýrsins við hæfileika, reynslu og fagurfræðilegt og andlegt gildi veiðanna. Veiðimenn álíta veiðarnar hafa jákvæð áhrif þar sem þær koma í veg fyrir að fjöldi dýra fari yfir þau mörk sem náttúran þolir, tryggi að allir hafi nóg og fjarlægri dýr

sem annars yllu árekstrum við hagsmuni. Þeir hafa ánægju af að bæta færni sína og af þeirri þjálfun sem þeir fá við veiðarnar og þeim finnst að veiðarnar sjálfar leggi línurnar fyrir veiðisiðferðið. Þeir sem andsnúnir eru veiðum færa jafnframt ýmis rök fyrir máli sínu. Þau rök sem oftast heyrast eru að ekki sé réttlætanlegt að láta dýrin þola það álag og sársauka sem veiðarnar valda. Sumir eru þeirrar skoðunar að dýrin hafi sama rétt og fólk á að lifa og aðrir byggja rök sín á trúarsetningum – Guð gaf líf og það er ekki í valdi fólks að taka það. Sumir andstæðingar veiða segja að veiðar haldi ekki stofni í skefjum á eðlilegan hátt þar sem veiðimenn falist eftir stærstu og sterkustu einstaklingunum í hópnunum. Í ritgerð sinni segir Patterson einnig að taka þurfi ákvörðun um hvort sé mikilvægara, einstakt dýr eða dýrastofninn. Hún segir að færa megi rök fyrir því að stofninn sé vistfræðilega mikilvægari en hún veltir fyrir sér hvort það þýði einnig að hann sé mikilvægari siðferðilega. - Ef markmið okkar er að vernda stofna fyrir komandi kynslóðir, ættu þá ekki stofnarnir að vera í brennidepli siðferðilegrar skoðunar? En þar með er ekki sagt að einstaklingurinn sé ekki mikilvægur, því í öllum tilvikum ætti að tryggja velferð dýrsins [503].

Mikilvægt er að sátt náist um framtíð veiða á villtum dýrum. Það verður helst gert með því að tryggja að veiðar séu sjálfbærar og að truflun sé haldið í lágmarki. Eins þurfa veiðimenn að hafa nægilega þekkingu og hæfni til að aflífa dýr á sem skjótastan og sársaukaminnstan hátt og umgangast náttúruna með virðingu. Þess vegna þarf þekking okkar á vistfræði og villtum dýrastofnum ávallt að vera góð, sem og menntun veiðimanna. Í því skyni að stuðla að aukinni sátt um veiðar stóð Umhverfisstofnun fyrir samráðsfundum veturinn 2010-2011. Var það í fyrsta skipti sem staðið hefur verið fyrir slíkum fundum hér á landi. Öllum þeim sem taldir voru eiga hagsmuna að gæta í tengslum við veiðar var boðin þátttaka, en megin umfjöllunarefni fundanna var hvernig hægt væri að stuðla að bættri framkvæmd veiðistjórnunar. Niðurstöður fundanna hafa verið kynntar og er þeim ætlað að vera til hliðsjónar við vinnu um stefnumótun varðandi veiðar og við veiðistjórnun [150]. Nefndin hafði þessar niðurstöður einnig til hliðsjónar við vinnu sína.

Íslendingar ættu að leggja áherslu á og stefna að því vera öðrum þjóðum til fyrirmyndar varðandi þessi málefni og er afar mikilvægt að lagaumhverfi veiða og rannsókna á villtum dýrastofnum endurspegli það. Þá þarf jafnframt að hafa í huga við lagasetningu að taka þarf tillit til ýmissa þátta sem sumir hverjir geta breyst í tímanna rás, s.s. almenningsálits og alþjóðlegra samninga (sjá 2. box). Í þessum kafla verður fjallað um lagalega stöðu villtra dýra með tilliti til veiða. Umfjöllum um veiðar er skipt í þrjá hluta. Fyrst verður fjallað um almenn atriði er varða veiðar, svo sem veiðirétt, veiðistaði, menntun veiðimanna og veiðikort. Þá er fjallað um nytja- og hlunnindaveiðar og loks um veiðar til að fyrirbyggja tjón.

Lagt er til að í endurskoðuðum villidýralögum verði sá hluti laganna sem tekur til veiða settur upp á þann veg að ekki fari milli mála að friðun villtra dýra verði aðeins aflétt vegna nytjaveiða eða í því skyni að verjast tjóni. Í kaflanum er farið yfir núgildandi lög, bent á það sem betur má fara og gerðar tillögur um úrbætur, m.a. í tengslum við hugsanlega upptöku bæði fugla- og vistgerðartilskipunarinnar. Um veiðar á sjávarspendýrum (að hvítaljörnum undanskildum) er fjallað í 9. kafla.

2. box. Almennar meginreglur alþjóðasamninga sem nefndin tekur undir og miðar tillögur sínar við:

- Allir fuglar og öll spendýr eru að grunninum til friðuð. Þannig er það samkvæmt núverandi villidýralögum og skal svo vera áfram.
- Friðun skal einungis aflétt og veiðar leyfðar í tveim tilfellum:
 - Bráðin er nýtt (til átu eða annarra nota).
 - Til að koma í veg fyrir sannanlegt, skilgreint tjón (sjá 5. kafla og kafla 8.3).
- Nytjaveiðar (sjá skilgreiningu í 3. kafla) skulu ávallt vera sjálfbærar (sjá kafla 6.2) og úrræði þurfa að vera fyrir hendi til að stjórna þeim, sé það talið nauðsynlegt.
- Nytjaveiðar (frístunda- og hlunnindaveiðar) skulu að öllu jöfnu einungis vera stundaðar til einkanota, en ekki í atvinnuskyni.
- Ekki skal veiða á æxlunartíma dýra nema í sérstökum, skilgreindum tilfellum.
- Veiðiaðferðir skulu miðast við að dýr séu aflífuð á skjótan og sem sársaukaminnstan hátt.
- Ekki skal selja veiðiafurfir nema í skilgreindum undantekningartilfellum.
- Allir sem stunda veiðar skulu hafa hlotið viðeigandi fræðslu og hafa tilskilin réttindi.

Tekið skal fram að hér er um meginreglur að ræða, en eins og sést telur nefndin að í einhverjum tilvikum sé svigrúm fyrir undantekningar í lagasetningu, séu þær skilgreindar og vel rökstuddar.

8.1 Almenn atriði varðandi veiðar

8.1.1 Veiðiréttur og veiðisvæði

Eftirfarandi texti um veiðirétt er að mestu leyti byggður á samantekt Stefáns Boga Sveinssonar, lögfræðings hjá Umhverfisstofnun, og voru eftirfarandi rit höfð til hliðsjónar: Almennaréttur til fuglaveiða – landréttur eftir Ólaf Sigurgeirsson [504], Umferðarréttur eftir Braga Björnsson [505], Veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum eftir Einar Guðmann [506], Almennaréttur. Hlutverk hans og staða í íslenskri réttarskipan eftir Finn Torfa Hjörleifsson [507] og Almennaréttur til veiða á villtum fuglum eftir Kjartan Þór Ragnarsson [508].

Þegar fjallað er um veiðirétt er í raun átt við tvö konar réttindi og er mikilvægt að gera greinarmun þar á milli. Annars vegar er um að ræða einkarétt landeiganda til veiða og ráðstöfunar á veiði á eignarlandi sínu en hins vegar er í sumum tilvikum átt við rétt almennings til að stunda veiðar.

Með hugtakinu veiðiréttur er átt við rétt til nytja sem er almennt á hendi landeiganda innan eignarlanda, en samkvæmt ævaforri hefð og löggjöf í gegnum aldirnar eru öllum (ríkisborgurum og erlendum ríkisborgurum með lögheimili hér á landi) heimilar veiðar á landi utan hefðbundinna eignarlanda.

Veiðiréttur á eignarlandi hefur tilheyrt landeiganda allt frá þjóðveldisöld og er sá réttur skilgreindur bæði í Grágás og síðar í Jónsbók. Veiðiréttur telst því til fasteignarréttinda og er hluti beins eignarréttar yfir fasteign. Beinn eignarréttur lands veitir grunneignarrétt að landinu en það er óvæfengdur eignarréttur yfir landinu öllu og gæðum þess (sjá umfjöllun um eignarrétt á villtum dýrum í 7. kafla um velferð villtra dýra). Óbein eignarréttindi, sem einnig eru nefnd takmörkuð eignarréttindi, verða einungis leidd af þessum grunneignarrétti. Hafi veiðiréttur verið skilinn frá fasteign, t.a.m. með samningi, þá telst hann til óbeinna eignarréttinda yfir þeirri fasteign, en óbein eignarréttindi fela það í sér að tiltekinn aðili á hlutdeild í víðtækari rétti annars manns. Slík eignarréttindi heimila ákveðnum aðila, einum eða fleiri, tiltekin afnot lands. Geta óbein eignarréttindi verið

samningsbundin, byggð á lögum, venju eða hefð. Óbein eignarréttindi takmarka að þessu leyti ráðstöfunarrétt landeigenda. Í tilfalli veiðiréttar geta slík óbein eignarréttindi verið í formi afnotaréttar eða ítaka, en ekki er hægt að segja að verulegur munur sé á þessum tvenns konar formum óbeins eignarréttar. Veiðiréttur í þessari merkingu hefur sem áður segir verið hluti af íslenskum rétti frá öndverðu, og raunar verið sterkari hér en víða í nágrannalöndum okkar.

Í villidýralögum segir í 2. mgr. 8. gr.: „landeigendum einum eru heimilar dýraveiðar og ráðstöfunarréttur þeirra á landareign sinni nema lög mæli öðruvísi fyrir.“ Samkvæmt orðskýringu laganna, sbr. 1. gr. þeirra, er landareign skilgreind svo að þar sé átt við „jörð eða annað landsvæði sem er háð beinum eignarrétti einstaklings eða lögaðila, þar með talið sveitarfélag eða ríki.“ Þessi réttur landeiganda til veiða, eða þess sem fer með óbeinan eignarrétt á veiði á tilteknu eignarlandi, eru síðan takmörk sett með fyrirætlum laga. Þannig takmarka t.a.m. ákvæði laga um bann við veiði tiltekinna tegunda, skilyrði um veiðikort sem og skilgreind veiðitímabil þennan rétt svo einhver dæmi séu tekin. En grunnveiðirétturinn heldur eftir sem áður gildi sínu, þrátt fyrir þessar almennu takmarkanir.

Þegar rætt er um veiðirétt er stundum átt við rétt almennings til að stunda veiðar. Veiðiréttur í þeirri merkingu er hluti almennaréttar, sem einnig hefur í umfjöllun um efnið verið kallaður útilífsréttur. Almennarétt má greina í þrennt eftir andlagi réttindanna, þ.e. í umferðar- og dvalarrétt, nýtingarrétt og síðan veiðirétt. Þessi svið eru oftast en ekki hvert öðru háð enda t.a.m. forsenda þess að menn geti haldið til tiltekinna veiðisvæða að þeir hafi rétt til aðgengis og umferðar að þeim svæðum. Almennaréttur til veiða var skilgreindur í Grágás og Jónsbók og takmarkar þar að nokkru einkarétt landeiganda til veiða á eignarlandi sínu. Ferðalögum sem áttu ferð um eignarlönd var t.a.m. heimilt að veiða villta fugla svo fremi sem ekki var veiðistöð á landinu. Utan eignarlanda var öllum mönnum hins vegar veiði jafnheimil. Á síðari öldum varð þróun í þá átt að styrkja einkarétt landeiganda til veiða á eignarlöndum en meginreglan um veiðirétt almennings utan eignarlanda hefur haldið gildi sínu. Í núgildandi villidýralögum segir svo í 1. mgr. 8. gr.: „Öllum íslenskum ríkisborgurum, svo og erlendum ríkisborgurum með lögheimili hér á landi, eru dýraveiðar heimilar í almenningum, á afréttum utan landareigna lögbýla, enda geti enginn sannað eignarrétt sinn til þeirra, og í efnahagslögsögu Íslands utan netlaga landareigna.“ Þeir sem hyggjast nýta sér þennan rétt þurfa þó að sjálfsgöðu hlíta þeim almennum takmörkunum á veiðirétti sem lög kveða á um og að framan greinir.

Villidýralögin voru sett áður en lög nr. 58/1998 um þjóðlendur voru sett. Þannig gera villidýralögin ráð fyrir eldri flokkun lands í eignarlönd, afrétti (sem ýmist voru háðir eignarrétti eður ei) og almenninga. Eftir gildistöku þjóðlendulaganna er markmiðið að land skiptist í eignarlönd annars vegar og þjóðlendur hins vegar. Samkvæmt 1. gr. laganna er þjóðlenda „...[l]andsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi.“ Í 2. gr. laganna er svo kveðið á um að íslenska ríkið er eigandi lands og landsréttinda í þjóðlendum. Þrátt fyrir þetta ákvæði er eignarréttur ríkisins yfir þjóðlendum þó nokkuð sérstaks eðlis enda ekki litið svo á að um hefðbundna ríkiseign sé að ræða og sérstakar reglur gilda um meðferð og forræði landsréttinda þjóðlendna. Í þessu felst m.a. að sá almennaréttur til veiði sem skilgreindur er í villidýralögum og miðast við almenninga og afrétti sem enginn getur sannað eignarrétt sinn að, gildir innan þjóðlendna.

Af framangreindu er ljóst að veiði er almennt heimil á landi, en ýmist er þessi heimild háð einkarétti eða almennarétti eftir því hvort um er að ræða eignarland eða þjóðlendu. Í lögum er þó einnig að finna undantekningar frá þessari meginreglu. Þannig er t.a.m. í 10. gr. villidýralaga tekið fram að veiðar eru óheimilar á svæðum sem eru friðuð vegna dýralífs.

Í reglugerð nr. 456/1994 er nánar hnykkt á ákvæðum laganna varðandi fuglaveiðar. Þar er einnig kveðið á um bann við rjúpnaveiðum á tilteknu svæði sem er útlistað sérstaklega í viðauka við reglugerðina og bann við skotum nær friðlýstu æðarvarpi en 2 km á tímabilinu frá 15. apríl til 14. júlí ár hvert. Á sama tíma er bannað að leggja net í sjó nær friðlýstu æðarvarpi en 250 m án leyfis varpeiganda. Þá er óheimilt að hleypa af skoti á landi nær fuglabjörgum en 200 m og á sjó nær en 500 m og ekki má skjóta fugl í fuglabjörgum.

Hvað varðar hreindýraveiðar kemur fram í reglugerð nr. 486/2003 að veiðum á hreindýrum sé skipt milli ágangssvæða og að veiðar geti farið fram hvar sem hreindýr á viðkomandi svæði halda sig á veiðitíma, utan friðlanda hreindýra. Nánar er fjallað um veiðisvæði hreindýra í kafla 8.2.2.2.6.2.

Þegar rætt er um veiðarétt þarf að hafa í huga að átt er við **heimild** til veiða, en ekki að einhver hafi eignarrétt yfir óveiddum villtum dýrum. Í veiðirétti landeigenda felst þannig heimild til að veiða eða ráðstafa veiðum á landareign sinni samkvæmt 8. grein villidýralaganna. Landeigandi eða veiðimaður öðlast ekki eignarrétt yfir villtu dýri fyrr en hann hefur veitt það, en þá fyrst telst það eign hans svo fremi sem veiðarnar brjóti ekki gegn fyrirmælum laga [472].

8.1.1.1 Almennningar og afréttir

Í kjölfar setningar laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta nr. 58/1998 sem fjallað er um í kaflanum hér á undan hefur óbyggðanefnd ásamt dómstólum unnið að því að skera úr um hvort tiltekin landsvæði séu eignarlönd eða þjóðlendur. Nú hefur verið tekin afstaða til 67% af landinu öllu og 86% af svokölluðu miðhálendi. Niðurstaðan hefur verið að um 89% af þeim svæðum sem tekin hafa verið fyrir hafa verið úrskurðað þjóðlenda og 11% eignarland. Stefnt er að því að óbyggðanefnd ljúki sínu starfi árið 2014 [509]. Forsætisráðuneyti fer með málefni þjóðlendna.

8.1.1.2 Veiðar á vernduðum svæðum

Á Íslandi eru 109 landsvæði friðlýst sem þjóðgarðar, friðlönd, náttúruvætti, fólkvangar, búsvæði eða sérstök svæði sem njóta verndar samkvæmt sérlögum. Af þessum 109 svæðum eru 39 sem hafa verið friðlýst eða eru vernduð með sérlögum þar sem verndun dýralífs hefur annað hvort verið meginmarkmið eða dýralíf á viðkomandi svæði hefur haft umtalsverðan hag af því. Nánar er fjallað um friðuð svæði og verndun með friðun í kafla 6.8 um friðun. Hér verður tæpt á helstu atriðum varðandi leyfi til veiða á vernduðum svæðum.

8.1.1.2.1 Svæði vernduð með sérlögum

Fjögur svæði eru vernduð með sérlögum hér á landi, þar af eru tveir af þremur þjóðgöörðum landsins. Reglur varðandi veiðar eru mismunandi eftir svæðum og er því fjallað um þau hvert fyrir sig.

8.1.1.2.1.1 Vatnajökulsþjóðgarður

Í lögum nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð segir að í verndaráætlun skuli kveðið á um veiðar innan þjóðgarðsins. Í Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs, náttúruvernd, útivist og byggðapróun frá 2011 er kveðið á um að veiðar séu heimilar

rétthöfum á þeim svæðum sem tilgreind eru í reglugerð nr. 755/2009, III. viðauka. Þá er sett bann við veiðum, öðrum en minkaveiðum, á ákveðnum svæðum innan þjóðgarðsins og takmarkanir á veiðitíma gæsa á Austursvæði [510].

Í reglugerð nr. 608/2008 um Vatnajökulspjóðgarð er einnig kveðið á um veiðar innan þjóðgarðsins. Þar kemur fram að fuglaveiði og hreindýraveiði er rétthöfum heimil á þeim svæðum sem eru afmörkuð í III. viðauka en að annars staðar séu slíkar veiðar óheimilar. Nýtingin skal vera sjálfbær. Refa- og minkaveiðar eru heimilar innan Vatnajökulspjóðgarðs og gilda ákvæði laga nr. 64/1994 og reglugerðar nr. 437/1995 um veiðarnar að því undanskildu að refaveiðar eru óheimilar á svæðum sem eru afmörkuð sérstaklega á korti í I. viðauka við reglugerðina. Í Verndaráætlun Vatnajökulspjóðgarðs kemur einnig fram að refaveiðar skuli stundaðar samkvæmt veiðireglum viðkomandi sveitarfélaga, með viðurkenndum veiðiaðferðum og í samráði við þjóðgarðsvörð [510].

8.1.1.2.1.2 Þjóðgarðurinn á Þingvöllum

Lög um friðun Þingvalla voru fyrst sett árið 1928 (nr. 59/1928) en í dag eru í gildi lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum (nr. 47/2004). Innan þjóðgarðsins á Þingvöllum er öll skotveiði bönnuð en Þingvallanefnd er heimilt að gera ráðstafanir til eyðingar á dýrum eftir því sem þörf krefur vegna friðunar þjóðgarðsins. Ekki er minnst á skotveiði eða verndun fugla eða spendýra í lögum nr. 85/2005 um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess.

8.1.1.2.1.3 Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull

Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull er ekki verndaður með sérlögum, en fjallað er um hann hér í framhaldi af umfjöllun um hina þjóðgarðana tvo. Þjóðgarðurinn er verndaður með tilvísun í náttúruverndarlög (nr. 44/1999) og um hann gildir reglugerð um þjóðgarðinn Snæfellsjökul nr. 568/2001. Öll meðferð skotvopna er bönnuð innan þjóðgarðsins Snæfellsjökuls, en samið hefur verið við ákveðna veiðimenn um að stunda minkaveiðar í gildrum.

8.1.1.2.1.4 Mývatn og Laxá

Mývatn og Laxá í Suður-Þingeyjasýslu voru fyrst vernduð með lögum árið 1974, en nú gilda um svæðið lög nr. 97/2004. Markmið laganna er að stuðla að náttúruvernd á Mývatns- og Laxársvæðinu í samræmi við meginregluna um sjálfbæra þróun og tryggja að vistfræðilegu þoli svæðisins verði ekki stefnt í hættu af mannavöldum. Um veiðar á svæðinu er fjallað í reglugerð nr. 665/2012 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjasýslu. Þar kemur fram að óheimilt er að skjóta allar tegundir anda á verndarsvæðinu. Ekki er kveðið á um aðrar sérstakar takmarkanir á veiðum en vegna tegunda sem hafa skaðleg áhrif skal Umhverfisstofnun í samvinnu við viðkomandi sveitarfélög og fleiri aðila vinna aðgerðaáætlun um veiðar á tegundum sem geta haft skaðleg áhrif á verndarstöðu fuglalífs á svæðinu. Unnið er að gerð aðgerðaráætlunarinnar og skal hún ganga í gildi eigi síðar en um mitt ár 2013. Í verndaráætlun Mývatns og Laxár 2011-2016 er fjallað um að óæskilegt sé að skjóta gæsir á ám og vötnun innan verndarsvæðisins vegna nábylis gæsa og sjaldgæfra anda á þessum stöðum. Ekki er fjallað um frekari takmarkanir á veiðum í verndaráætluninni en þar þó sett fram sú hugmynd að veiðimenn notist við stálhögl í stað blýhagla vegna mengunar [511].

8.1.1.2.1.5 Breiðafjörður

Um vernd Breiðafjarðar gilda lög nr. 54/1995. Tilgangur laganna er að stuðla að verndun Breiðafjarðar, einkum landslags, jarðmyndana, lífríkis og menningarminja. Ákvæði laganna taka til allra eyja, hólma og skerja á Breiðafirði ásamt fjörum í innri hluta fjarðarins, en ná ekki til vatnsbolsins og sjávarbotnsins neðan fjöru. Ekki er kveðið á um neinar takmarkanir á veiðum í lögnum en skv. 5. grein er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð þar sem kveðið skal á um verndaraðgerðir á grundvelli laganna. Slík reglugerð hefur ekki verið sett. Þá hefur ekki verið fyrir hendi samþykkt verndaráætlun fyrir svæðið frá því síðasta verndaráætlun rann út árið 2004 [512].

8.1.1.2.2 Friðlönd

Samkvæmt villidýralögnum er óheimilt að veiða á svæðum sem eru friðlýst vegna dýralífs. Umhverfis- og auðlindaráðherra er heimilt að aflétta tímabundið eða rifta friðun gagnvart tiltekinni tegund að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands. Frekar er hnykkt á þessum ákvæðum laganna í reglugerð nr. 456/1994 um fuglaveiðar og nýtingu hlunninda af villtum fuglum.

Í friðlýsingarskilmálum friðlanda er í flestum tilvikum kveðið á um takmarkanir á veiðum eða banni við meðferð skotvopna innan friðlandanna. Friðlýsingarskilmálar hafa allir verið birtir í Stjórnartíðindum B. Umhverfisstofnun hefur litið svo á að ef ekki eru tilteknar takmarkanir á veiðum í friðlýsingarskilmálum séu veiðar heimilær nema að önnur lög segi til um bann. Umhverfisstofnun hefur tekið saman yfirlit varðandi heimildir til veiða á friðlýstum svæðum og er það að finna á heimasíðu stofnunarinnar [513].

8.1.1.2.3 Alþjóðlegt umhverfi varðandi veiðar á vernduðum svæðum

Í Bernarsamningnum, sem Ísland er aðili að, eru gerðar kröfur um verndun dýrategunda (og plantna) og lífsvæða þeirra. Um fugla og spendýr sem ber að vernda er kveðið á um í II. viðauka, og í III. viðauka eru skráðar tegundir sem njóta skulu verndunar og veiðistjórnunar. Lögð er áhersla á friðun svæða sem eru mikilvæg fyrir þær fartegundir sem eru á III. viðauka. Í samningnum um líffræðilega fjölbreytni frá 1992 eru ákvæði um að koma skuli á fót neti friðlýstra svæða og er sú aðferðafræði útfærð nánar í Emeraldáætlun Bernarsamningsins frá 1998 (sjá kafla 6.8). Nánari umfjöllun um Bernarsamninginn er í 2. kafla.

Löggjöf Evrópusambandsins er mjög í anda Bernarsamningsins. Í fuglatilskipuninni er gerð krafa um net verndarsvæða fyrir tegundir sem eru á lista í I. viðauka við tilskipunina. Á þessum verndarsvæðum er bannað að veiða umræddar fuglategundir. Í vistgerðartilskipuninni er einnig kveðið á um svipuð verndarsvæði fyrir þær tegundir sem eru á lista í II. viðauka við tilskipunina og skulu veiðar á þeim dýrum bannaðar innan þessara svæða. Samkvæmt Evrópulöggjöfinni þarf að tryggja friðlönd fyrir 16 tilgreindar tegundir fugla auk farfugla. Þá þarf að setja á fót friðlönd fyrir ref, útsel, landsel og smáhvelin hnísu og stökkul (auk lax sem er ekki til umfjöllunar hér) [514]. Verði ákvæði Evrópulöggjafarinnar tekin upp hér á landi má ætla að stofna þurfi mun fleiri verndarsvæði en þau sem eru nú þegar til fyrir umræddar dýrategundir vegna ákvæða í bæði vistgerðar og fuglatilskipuninni. Í Evrópulöggjöfinni eru ekki gerðar kröfur um almennt veiðibann innan svæðanna (þ.e. veiðar á öðrum tegundum en þeim sem ætlunin er að vernda) en eðlilegt væri að kveðið væri á um veiðar innan slíkra svæða í friðlýsingarskilmálum og áréttað í villidýralögum ákvæði um veiðar á svæðunum líkt og gert er í 10. gr. villidýralaganna.

Sé litið til nágrannalandanna eru veiðar leyfðar innan þjóðgarða í Svíþjóð þar sem það ógnar ekki markmiðum friðlýsingar. Veiðarnar eru þó oft takmarkaðar með einhverjum hætti, t.d. svæðatakmarkanir, aðeins heimilt að veiða ákveðnar tegundir eða að veiðitími er takmarkaður. Í Noregi er fyrirkomulag veiða í þjóðgörðum svipað í meginatriðum. Í Finnlandi eru veiðar almennt bannaðar í þjóðgörðum en möguleikar eru á undanþágum frá veiðibanni. Algengara er að undanþágurnar séu veittar þar sem veiðiálag er minna (t.d. á svæðum sem eru fremur strjálbýl) [515]. Í Cairngorms þjóðgarðinum í Skotlandi eru veiðar heimilar. Tilgangurinn með þjóðgarðinum er að vernda gróður og land og því talið æskilegt að leyfa veiðar. Í öðrum löndum eru mörg dæmi þess að veiðar innan þjóðgarða séu bannaðar, t.d. í Sviss [515].

8.1.1.2.4 Niðurstöður nefndar varðandi veiðar á vernduðum svæðum

Af framangreindu má sjá að samkvæmt núgildandi löggjöf hér á landi eru veiðar bannaðar á friðlýstum svæðum þar sem þess er getið í friðlýsingarskilmálum, lögum eða reglugerðum og á það við um flest friðlönd [513] (sjá yfirlit um undantekningar frá veiðibanni í friðlöndum í Veiðidagbók 2011 [516]). Veiðar eru almennt bannaðar í þjóðgörðum að undanskildum Vatnajökulsþjóðgarði. Samkvæmt þeim alþjóðlegu kröfum sem áður hefur verið getið gætu Íslendingar þurft að stofna fleiri verndarsvæði fyrir ákveðnar tegundir þar sem veiðar yrðu takmarkaðar eða bannaðar (sjá umfjöllun um net verndarsvæða í kafla 6.1 um vernd búsvæða og kafla 6.8 um friðun).

Í endurskoðaðri löggjöf ætti að vera sérstaklega áréttað, þar sem við á, að veiðar séu bannaðar á friðlýstum svæðum og í þjóðgörðum þar sem það kemur fram í friðlýsingarskilmálum eða lögum, en ekki er víst að það eigi við í öllum tilvikum, t.d. þegar svæði eru friðlýst vegna jarðmyndana. Við gerð friðlýsinga og endurskoðun friðlýsingarskilmála ætti einnig að leggja áherslu á að í skilmálunum séu skýr ákvæði um veiðar sem ekki eru háð túlkunum. Til að gera upplýsingar um svæði sem heimilt er að veiða á enn aðgengilegri fyrir veiðimenn ætti að fá Umhverfisstofnun það hlutverk að gera aðgengilegt yfirlitskort þar sem tekið væri saman með einföldum hætti hvar megi veiða og hvað.

Lagt er til að í endurskoðuðum lögum verði veitt heimild til að banna veiðar á ákveðnum tegundum á ákveðnum sérstaklega mikilvægum svæðum sem tilgreind væru sérstaklega í reglugerð. Svæðin sem um ræðir þyrftu að uppfylla ákveðin skilyrði til að heimilt yrði að loka þeim fyrir veiðum, svo sem svæði sem eru sérstaklega mikilvæg fuglasvæði, t.d. vegna varps. Lagt er til að ákvæðið verði opið og gefi möguleika til stýringar ef þörf krefur, t.d. með tímamörkum á veiðibanni o.fl.

Varðandi ákvæði um að ekki sé heimilt að skjóta innan tveggja kílómetra frá friðlýstu æðarvarpi er athygli vakin á því að ákvæðið er mjög gamalt. Fyrst var kveðið á um bann við skotum nær friðlýstum æðarvörpum en 1.883 m með tilskipun um veiði frá 1849. Bannið var síðan fært út í tvo kílómetra árið 1913 og hefur verið óbreytt síðan þá. Þetta svæði í kringum æðarvörpin er mjög stórt og nær oft inn á eignarlönd annarra. Hugsanlegt er að þar sem þannig háttar til ætti að þrengja umrædd mörk, en væntanlega þyrfti að skoða hvert tilfelli fyrir sig. Dæmi eru um að æðarbændur skjóti sjálfir innan varpanna í þeim tilgangi að fæla burt óæskileg dýr og má þar af leiðandi leiða líkur að því að slík skot hafi ekki áhrif á varpfuglana.

- Veiðar á villtum dýrum eru ýmist háðar einkarétti eða almennarétti, eftir því hvort um er að ræða eignarlönd eða þjóðlendur.
- Íslenskum ríkisborgurum og erlendum ríkisborgurum með lögheimili hér á landi er heimilt að veiða dýr utan landareigna lögbýla.
- Veiðar eru óheimilar á svæðum sem eru friðuð vegna dýralífs.
- Sérstakar takmarkanir eru nú á rjúpnaveiðum og í og við æðarvörp og fuglabjörg. Hreindýrum er skipt milli ágangssvæða og veiðar geta farið fram þar sem viðkomandi hreindýr halda sig á veiðitíma, utan friðlanda hreindýra.
- Á Íslandi eru 109 landsvæði friðlýst eða njóta verndar samkvæmt sérlögum. Af þeim eru 39 þar sem verndun dýralífs er meginmarkmið eða dýralíf er talið hafa umtalsverðan hag af verndun. Veiðar eru almennt bannaðar í þjóðgörðum, að undanskildum Vatnajökulsþjóðgarði. Í friðlöndum kveða friðlýsingarskilmálar á um heimildir til veiða og meðferð skotvopna og eru veiðar einungis bannaðar á friðlýstum svæðum þar sem þess er getið í friðlýsingarskilmálum eða sérlögum. Fyrirkomulag veiða innan friðlýstra svæða og þjóðgarða í öðrum löndum er mjög mismunandi, en oft eru veiðar leyfðar með ýmiss konar takmörkunum.
- Bernarsamningurinn og Evrópusambandið gera kröfu um net verndarsvæða fyrir tegundir sem skráðar eru á viðauka. Veiðar á þeim tegundum eru óheimilar en ekki eru gerðar kröfur um bann við veiðum á öðrum tegundum innan þessara svæða.

8.1.1.3 Helstu niðurstöður og tillögur nefndar varðandi veiðirétt og veiðisvæði

- Nefndin leggur til að aðeins íslenskum ríkisborgurum og erlendum ríkisborgurum með lögheimili hér á landi verði heimilt að veiða í almenningum og afréttum líkt og nú er og að sömu aðilum verði heimilt að veiða í þjóðlendum. Erlendum veiðimönnum ætti þó að vera heimilt að stunda veiðar á hreindýrum í almenningum, afréttum og þjóðlendum (sjá umfjöllun um erlenda veiðimenn í kafla 8.1.2.2 og veiðisvæði fyrir hreindýraveiðimenn í kafla 8.2.2.6.2).
- Vegna breyttrar hugtakanotkunar í kjölfar setningar laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta þarf að uppfæra villidýralögin með tilliti til breyttrar hugtakanotkunar. Þar til ágreiningsmál um eignarlönd og þjóðlendur hefur verið útklárað er nauðsynlegt að í villidýralögum sé bráðabirgðaákvæði sem nær til óafgreiddra landsvæða. Eðlilegt virðist að miða þar við orðalag gildandi laga. Þegar bráðabirgðaákvæðið fellur úr gildi mun framangreind regla um að veiðar séu heimilar í þjóðlendum ein gilda.
- Kveða skal á um veiðar innan friðlanda og þjóðgarða í friðlýsingarskilmálum og sérlögum líkt og nú er gert en jafnframt er nauðsynlegt að orðalag sé skýrt og ótvírætt til að koma í veg fyrir mistúlkun.
- Í endurskoðuðum lögum ætti að taka sérstaklega fram að veiðar séu bannaðar á friðlýstum svæðum og í þjóðgörðum þar sem slíkt er tekið fram í friðlýsingarskilmálum eða sérlögum þegar slíkt á við.
- Til að auðvelda aðgengi veiðimanna enn frekar að upplýsingum um hvað megi veiða og hvar, ætti Umhverfisstofnun að hafa það hlutverk að gera aðgengilegt yfirlitskort með þeim upplýsingum.
- Í því skyni að vernda sérstaklega mikilvæg svæði fyrir tegundir ætti ráðherra að hafa lagalega heimild til að banna veiðar á ákveðnum svæðum á tilteknum tegundum sem tilgreind væru sérstaklega í reglugerð. Þetta ákvæði ætti að vera opið í því skyni að veita möguleika á stýringu ef þörf krefur.
- Þegar tveggja kílómetra skotbannssvæði í kringum æðarvörp skarast við eignarlönd annarra ætti að vera fyrir hendi möguleiki á að endurskoða og þrengja þau mörk.

8.1.2 Veiðimenn

8.1.2.1 Menntun, hæfnispróf, siðferði

Í villidýralögunum og reglugerð nr. 291/1995 er kveðið á um menntun og hæfnispróf veiðimanna. Þar kemur fram að allir þeir sem stunda veiðar á villtum dýrum, öðrum en rottum, músum og minkum, skuli hafa veiðikort og náð fullnægjandi árangri í prófi um villt dýr og umhverfi þeirra og í hæfni til veiða. Í prófinu skal meðal annars kanna þekkingu manna á undirstöðuatriðum í stofnvistfræði, náttúruvernd, dýravernd, greiningu fugla og spendýra, hlunnindanýtingu, veiðisiðfræði, þekkingu á meðferð veiðitækja og lögum og reglum um áðurnefnd atriði. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti skal láta útbúa námsefni í samvinnu við Umhverfisstofnun og skal ráðuneytið gangast fyrir námskeiðinu eða fela öðrum framkvæmd þess og umsjón. Ef líða 10 ár án þess að veiðikort sé endurnýjað þarf umsækjandi að gangast aftur undir hæfnispróf og ná fullnægjandi árangri áður en veiðikortið er gefið út á ný.

Á vegum Bernarsamningsins og Evrópusambandsins hafa verið gefnar út viðmiðunarreglur varðandi menntun, hæfnispróf og siðferði veiðimanna. Í *Guide to Sustainable Hunting Under the Birds Directive* [147] sem Evrópusambandið hefur gefið út er fjallað um sjálfbærar veiðar. Þar kemur fram að veiðimenn þurfa að geta þekkt veiðitegundir, réttar aðferðir við veiðar, löggjöfina, nauðsyn skráningar og ekki síst það sem óheimilt er. Á vegum Bernarsamningsins hefur verið gefinn út *European Charter on Hunting and biodiversity* [85] þar sem meðal annars eru sett fram viðmið sem veiðimenn ættu að fara eftir og uppfylla. Gerð er krafa um að veiðimenn kunni að meðhöndla veiðitæki á öruggan og ábyrgan hátt með öryggi almennings í huga sem og veiðisiðferði. Þá er einnig gerð rík krafa um að veiðimenn hafi góða þekkingu á viðeigandi lögum og reglugerðum og virði rétt og skyldur annarra hagsmunaaðila, t.d. landeigenda. Samkvæmt viðmiðunum skulu veiðimenn einnig hafa þekkingu á líffræði veiðidýra og geta borið kennsl á þau og fellt þau á sem þjáningaminntan hátt. Veiðimenn skulu einnig hafa grunnþekkingu á veiði- og búsvæðastjórnun og gera sér grein fyrir áhrifum veiða á lífríkið og kappkosta að veiðarnar séu sjálfbærar, bæði líffræðilega og félagslega. Þá er einnig lögð rík áhersla á samvinnu, bæði milli veiðimanna og eins milli veiðimanna, vísindamanna og annarra hagsmunaaðila [85].

Í flestum Evrópulöndum er þess krafist að veiðimenn hafi einhvers konar menntun eða þjálfun sem algengt er að yfirvöld standi fyrir í samstarfi við samtök veiðimanna. Kröfurnar eru breytilegar eftir löndum en eru sums staðar mjög strangar. Auk þeirra menntunarkrafna sem gerðar hafa verið hafa samtök veiðimanna einnig í mörgum tilfellum komið sér upp siðareglum líkt og Skotvís hefur gert. Þá er siðareglur gildruveiðimanna einnig að finna í bókinni *Veiðar á villtum fuglum og spendýrum* [487, 506].

Í námsefni fyrir verðandi veiðimenn á Íslandi er fjallað um flest þau atriði sem mælst er til að veiðimenn kunni skil á í leiðbeiningum Evrópusambandsins og Bernarsamningsins. Nefndin telur engu að síður nauðsynlegt að ítreka að námsefni fyrir veiðimenn sé skýrt og ítarlegt og kröfur um hæfni veiðimanna miklar.

Umhverfisstofnun hefur umsjón með námskeiðahaldi og prófum. Flestir þeir sem sækja um nýtt veiðikort sitja veiðikortanámskeið og taka próf að því loknu sem metur þá þætti sem kveðið er á um í núverandi löggjöf. Gerð er krafa um 75% árangur í prófinu. Flestir sitja sex klukkustunda undirbúningsnámskeið áður en prófið er lagt fyrir en ekki er skylda að sitja námskeiðið. Hreindýraveiðimenn þurfa að standast verklegt skotpróf, en ekki er gerð krafa um verkleg skotpróf vegna annarra veiða. Til að öðlast skotvopnaleyfi er skylda að sitja þriggja daga námskeið og taka bókleg próf þar sem sömuleiðis er gerð krafa um 75% árangur. Fyrstu tvo dagana er bóklegt námskeið sem lýkur með prófi og á

Þriðja degi fá nemendur verklega undirstöðupjálfun í meðferð skotvopna á skotsvæði, enda flestir að kynnast skotvopnum í fyrsta skipti. Veiðiréttindi og skotvopnaréttindi eru þannig aðskilin, enda ætla ekki allir skotvopnaleyfishafar að stunda veiðar.

Í sumum nágrannalöndum okkar þurfa veiðimenn líka að fara í verklegt próf sem kannar færni þeirra í að meðhöndla skotvopn, hittni, fjarlægðarskyn o.fl. til að öðlast ákveðin veiðiréttindi. Verklegu prófin eru þó oftast bundin við veiðar á ákveðnum stórum dýrum eins og hreindýraskotprófið hér á landi. Annað gildir í Svíþjóð, en þar er farið fram á verklegt grunnpróf í haglabyssu- og riffilskotfimi þegar veiðikort er gefið út í fyrsta skipti.

Á árunum 2004-2007 var námsefni og kennsla á landsvísu samræmt og við það varð mikil breyting á námsefni íslenskra veiðimanna. Síðan þá er námsefnið sem notað er á veiðikorta- og skotvopnanámskeiðum hér á landi sambærilegt og í nágrannalöndunum, en tímalengd námskeiða er um þriðjungum styttri í heildina. Samanlagt eru skotvopna- og veiðikortanámskeið nágrannalöndanna um 30 klukkustundir en hér á landi um 20 klukkustundir. Þessi mismunur á lengd námskeiða milli landa er helsta forsenda þess að íslensk veiðiréttindi hafa ekki verið tekin gild af veiðistjórum nágrannalöndanna þegar sótt er um veiðikort þar. Ætla má að íslensk veiðikort verði tekin gild í nágrannalöndunum verði tímalengd beggja námskeiðanna 30 klst í heildina en ekki 20 eins og nú er.

Við gerð bóklegu skotvopna- og veiðikortaprófanna sem nú eru lögð fyrir verðandi veiðimenn voru próf nágrannalöndanna höfð til hliðsjónar og erfiðleikastig þeirra því sambærilegt. Helsti munurinn á prófunum hér á landi og í nágrannalöndunum er að þau eru ekki jafn ítarleg hér þar sem námskeiðin eru styttri. Á námskeiðunum er gert ráð fyrir að nemendur hafi kynnt sér námsefnið vel áður en námskeiðið hefst til að tímalengdin komi síður niður á náminu.

Ætla má að um helmingur núverandi veiðikorthafa hafi aldrei setið sérstakt veiðikortanámskeið þar sem það var ekki fyrr en árið 1995 með tilkomu veiðikortakerfisins að gerð var krafa um veiðikortapróf hér á landi. Þeir sem voru með skotvopnaréttindi á þeim tíma fengu veiðikort án sérstaks prófs.

8.1.2.1.1 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi menntun, hæfnispróf og siðferði veiðimanna

Nefndin leggur til að kröfur til menntunar og hæfni veiðimanna verði auknar, veiðikortanámskeið lengt og námsefni gert ítarlegra. Núverandi skotvopna- og veiðikortanámskeið hér á landi er 20 klst samanborið við 30 klst námskeið á flestum norðurlöndunum. Á lengri og ítarlegri námskeiðum ætti meðal annars að vera aukin umfjöllun um heilbrigði, meðhöndlun og nýtingu bráðar. Eins þarf að leggja aukna áherslu á siðferði, en veiðisiðferði er hugtak sem nær yfir það hugarfar sem veiðimaður hefur þegar hann veiðir, hvornig hann ákveður hversu mikið skal veiða, tegundagreiningu (þar með talið á fuglahljóðum og eggjum), aðferðir við veiðar, hvort farið sé að settum reglum, umgengni við náttúruna og einnig dýraverndarsjónarmið. Hvað varðar önnur atriði sem leggja ætti aukna áherslu á í námsefni veiðimanna er vísað til 11. kafla um almenningsfræðslu og umhverfisvitund. Þá er lagt til að við endurskoðun námskeiðanna verði fyrirkomulag nágrannalöndanna haft til hliðsjónar og auknar kröfur gerðar til þekkingar og færni veiðimanna og lögð áhersla á að heimilt verði samkvæmt lögum að krefjast ákveðins lágmarksárangurs á prófum líkt og nú er.

- Nefndin telur eðlilegt að menn sem stunda minkaveiði þurfi að hafa öðlast fræðslu um veiðar eins og aðrir veiðimenn og þurfi veiðikort til minkaveiða (sjá nánar í umfjöllun um veiðikort, hlunnindakort og veiðiskýrslur í kafla 8.1.2.4 og kafla 8.3.5.2 um tjón af völdum minka).

- Nefndin telur að auknar kröfur ætti að gera til skotveiðimanna varðandi lágmarksskotfimi. Hún yrði prófuð með veiðiskotprófi sem fæli meðal annars í sér hittnimat, mat á fjarlægð auk annarra atriða tengdum skotfimi. Í mörgum nágrannalöndum okkar er gerð slík krafa og eðlilegt má teljast að veiðimenn sem hyggjast stunda skotveiðar sýni fram á ákveðna lágmarkshittni, bæði vegna dýravelferðar- og öryggissjónarmiða. Nefndin telur að ekki ætti að gefa út veiðikort á nafni veiðimanns fyrr en hann hafi sýnt fram á ákveðna lágmarkshittni með fullnægjandi hætti. Nánari útfærsla á skotfimiprófi er lögð í hendur ráðuneytis en ein leið væri að gera kröfu um að veiðimaður stæðist skotfimipróf áður en veiðikort er gefið út og síðan á 5 ára fresti við endurnýjun veiðikortsins. Annar kostur er að framkvæma skotfimiprófin í samstarfi við skotfélög landsins líkt og nú er gert í tengslum við próf hreindýraveiðimanna, en slíkt fyrirkomulag hefur gefið góða raun.
- Til samræmis við þann hluta nýrrar matvælalöggjafar sem snýr að vinnslu búfjárafurða og villibráðar, sem gekk í gildi hér á landi þann 1. nóvember 2011 (sjá nánari umfjöllun í kafla 8.2.5 um sölu veiðiafurða), verða veiðimenn sem ætla sér að selja öðrum veiðiafurðir að gangast undir þjálfun sem tryggir færni til að meta heilbrigði villibráðar eftir að hún hefur verið felld. Slíkt námskeið þarf að setja upp og halda en nefndin telur ekki æskilegt að það verði hluti af hefðbundnu veiðikortanámskeiði þar sem tillögur nefndarinnar miðast almennt við að alla jafna sé veiði ekki stunduð í því skyni að bráðin sé seld og leggur í því skyni til að meginreglan verði sölubann með möguleikum á undanþágum hjá ákveðnum, skilgreindum stofnum sem þola miklar veiðar (sjá nánari umfjöllun í kafla 8.2.5 um sölu veiðiafurða).
- Skoða skal nánar möguleika á því að leyfa bogveiðar hér á landi, en nefndin leggur til að stofnaður verði sérstakur vinnuhópur sem hefur það hlutverk að kanna möguleika á því að heimila veiðar með boga og ör hér á landi. Verði bogveiðar heimilar þarf að bæta við umfjöllun um bogveiðar í námsefni fyrir verðandi veiðimenn og ætti að hafa alþjóðlegt námsefni fyrir bogveiðimenn IBEP (*International Bowhunter Education Program*) [517] til hliðsjónar. Að loknu námskeiði og skotfimiprófi með boga gætu veiðimenn þá fengið heimild til veiða með boga skráð á veiðikort (sjá nánari umfjöllun um bogveiðar í kafla 8.2.1).
- Nefndin leggur til að sækja þurfi sérstaklega um veiðikort með heimild til eggjatöku. Með kortinu yrði afhent fræðsluefni um eggjatöku sem innihéldi almennar upplýsingar um þær fuglategundir sem heimilt er að taka egg frá, lagalega stöðu þeirra og stofnstærð, kennslu í að þekkja þau egg sem heimilt er að taka og hvernig þroskastig þeirra er metið. Einnig ættu að vera leiðbeiningar um hvernig best er að standa að eggjatöku svo að hún hafi sem minnst áhrif á stofna og valdi sem minnstri truflun (sjá einnig kafla 8.2.4.2.2 um eggjatöku).
- Samkvæmt villidýralögunum hefur Umhverfisstofnun það hlutverk að halda námskeið til undirbúnings fyrir hæfnispróf. Í samræmi við nútíma stjórnsýsluhætti ætti að opna fyrir þann möguleika að aðrir aðilar haldi þessi námskeið að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í nágrannalöndunum er það víða þannig að ýmis félagasamtök standa fyrir námskeiðunum. Ef kæmi til þess að aðrir aðilar en Umhverfisstofnun stæðu fyrir slíku námskeiði, yrði að gera þá kröfu að námskeiðin væru haldin á landsvísu með svipuðum hætti og nú er, þ.e. líka á litlum stöðum úti á landi en ekki bara í stóru þéttbýliskjörnunum og að framboðið væri með svipuðum hætti og nú, en Umhverfisstofnun heldur minnst 24 námskeið á ári. Umhverfisstofnun ætti eftir sem áður að sjá um útgáfu námsskrár, veiðikorta og framkvæmd prófa. Samkvæmt villidýralögunum er veiðimönnum í sjálfsvald sett hvort þeir sitja námskeið eða undirbúa sig sjálfir fyrir skriflega prófið, en leggur nefndin til að þessu verði breytt og verðandi veiðimönnum verði gert skylt að sitja veiðikortanámskeið.
- Til að auka veiðisiðferði ætti að leggja áherslu á þær siðareglur sem nú þegar eru til og gefnar hafa verið út af Skotveiðifélagi Íslands og siðareglur gildruveiðimanna. Þessar siðareglur eru nú þegar kynntar á veiðikortanámskeiði

Umhverfisstofnunnar, en þótt flestir veiðimenn hafi þær að leiðarljósi er að mati nefndarinnar nauðsynlegt að Umhverfisstofnun hampi enn frekar á æskilegu veiðisíðferði að námskeiði loknu, t.d. með reglubundinni fræðslu í fjölmiðlum. Jafnframt er bent á nauðsyn þess að hafa ákvæði í lögum þess efnis að veiðimanni beri að deyða sært dýr svo fljótt sem mögulegt er og sjái veiðimaður ekki fram á að veiðiaðferð hans muni deyða dýrið skuli hann hætta við.

- Nauðsynlegt er að gjaldtökuheimild fylgi þeim námskeiðum sem ríkisstofnunum er gert skylt að halda sem og heimild til að leggja fyrir próf og innheimta próftökugjald af þeim prófum sem lögð eru fyrir.

8.1.2.2 Erlendir veiðimenn

Um erlenda veiðimenn er eingöngu kveðið á í reglugerð nr. 291/1995 um veiðikort og hæfnispróf veiðimanna. Þar segir að erlendir ríkisborgarar geti fengið veiðikort sem gildir skemur en eitt ár og stundað veiðar á eignarlöndum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í skilyrðunum er gerð krafa um að erlendir veiðimenn hafi sambærileg réttindi til veiða í heimalandi sínu. Heimilt er að setja skilyrði um að erlendum veiðimaður sé í fylgd manns sem hefur gilt íslenskt veiðikort og lögheimili hér á landi. Áður en erlendum veiðimaður yfirgefur landið ber honum að skila veiðiskýrslu, óháð því hver veiði hans var. Samkvæmt villidýralögnum er aðeins íslenskum ríkisborgurum og erlendum ríkisborgurum með lögheimili hér á landi heimilt að veiða í almenningum, afréttum utan landareigna og í efnahagslögsögu Íslands utan netlaga. Samkvæmt núverandi löggjöf er erlendum veiðimönnum því aðeins heimilt að veiða á eignarlöndum, nema þegar um er að ræða hreindýraveiðar (sjá kafla 8.2.2.2 og 6.2).

Á árunum 2005-2010 voru gefin út á bilinu 80-136 veiðikort fyrir erlenda veiðimenn, að meðaltali 102 á ári. Þar af voru að jafnaði 19 (17-22) gefin út vegna hreindýraveiða [518]. Veiðikortin eru sambærileg veiðikortum íslenskra veiðimanna að öðru leyti en því að nauðsynlegt er að íslenskur umsjónarmaður með gilt veiðikort og skotvopnaleyfi skili inn umsókn fyrir hönd erlenda veiðimannsins. Með umsókninni skal framvísa vegabréfi, skotvopnaleyfi og erlendu veiðikorti í gildi. Íslenski umsjónarmaðurinn hefur það hlutverk að upplýsa erlenda veiðimanninn um þau lög og reglur sem gilda við veiðar hér á landi.

8.1.2.2.1 Niðurstöður nefndar varðandi erlenda veiðimenn

Lagt er til að erlendum veiðimönnum verði gert skylt að vera í fylgd með íslenskum ábyrgðaraðila með skotvopnaleyfi og veiðikort í gildi á veiðislóð. Eins ætti að gera auknar kröfur til ábyrgðaraðilans. Sömu kröfur ætti að gera til erlendra veiðimanna og íslenskra veiðimanna um þekkingu og færni sem viðkemur veiðum.

Nefndin telur nauðsynlegt að hlutverk íslenska ábyrgðaraðilans verði skýrt, þ.e. að ljóst sé að hlutverk hans sé að gæta þess að farið sé að íslenskri löggjöf og að veiðiskýrslu sé skilað. Í núverandi löggjöf er kveðið á um að óheimilt sé að gefa út nýtt veiðikort hafi veiðiskýrslu fyrra árs ekki verið skilað. Þetta ákvæði laganna er óvirkt hvað varðar erlenda veiðimenn sem koma aðeins einu sinni til landsins til veiða og sækja þar af leiðandi ekki um veiðikort aftur. Lagt er til að lögð verði sérstök áhersla á að erlendum veiðimönnum beri að skila veiðiskýrslu og að íslenski ábyrgðarmaðurinn verði gerður ábyrgur fyrir skilunum. Hann fengi ekki endurnýjað leyfi til að fylgja erlendum veiðimanni né útgefið veiðikort fyrir erlendan veiðimann og erlendi veiðimaðurinn fengi ekki afgreitt veiðikort fyrr en öllum skýrslum hefur verið skilað. Þá er einnig lagt til að útbúið verði kynningarefni á ensku og e.t.v. fleiri tungumálum, með upplýsingum um íslenskar aðstæður, lög og reglur. Kynningarefnið yrði afhent með öllum veiðikortum sem gefin eru út til erlendra veiðimanna.

Bent er á nauðsyn þess að heimild sé til þess að innheimta sérstaklega fyrir útgáfu veiðikorta til erlendra veiðimanna þar sem umsýsla með þessi kort getur verið umtalsverð. Einnig skal bent á að æskilegt sé að heimild væri til að fela löggildum skjalapýðanda þýðingu á skjölum erlendu veiðimannanna á kostnað veiðimanns.

Tillögurnar hér að framan eiga við erlenda veiðimenn sem stunda veiðar á eignarlöndum og leggur nefndin ekki til breytingar á veiðistöðum fyrir erlenda veiðimenn að undanskildum hreindýraveiðimönnum. Varðandi erlendu veiðimennina sem veiða hreindýr hefur komið upp misræmi við túlkun laganna. Villidýralögin hafa í flestum tilvikum verið túlkuð með þeim hætti að erlendum veiðimönnum sé aðeins heimilt að veiða á eignarlöndum. Hins vegar hefur komið upp sú staða varðandi erlenda hreindýraveiðimenn að lögin hafa verið túlkuð með þeim hætti að þeim séu heimilar veiðar á afréttum og í almenningum auk eignarlanda. Sú túlkun er rökstudd með vísan í 14. gr. villidýralaganna þar sem er að finna sérákvæði varðandi hreindýraveiðar þar sem segir að veiðar á hreindýrum séu heimilar öllum er til þess hafa leyfi skv. lögum og reglum settum samkvæmt þeim. Nefndin telur að erlendir hreindýraveiðimenn, líkt og íslenskir hreindýraveiðimenn, ættu að hafa heimild til að veiða hreindýr utan eignarlanda. Nefndin byggir þá skoðun sína á því að dýr sem erlendir veiðimenn fella er hluti af kvóta og skilvirk veiðistjórnun byggir á því að allur kvótinn sé nýttur, að erlendi veiðimaðurinn sé ávallt í fylgd með leiðsögumanni og að slíkt auðveldi veiðarnar til muna, þ.e. erlendi veiðimaðurinn þarf ekki að bíða eftir því að dýrin fari inn á eignarlönd til að honum sé heimilt að fella sitt dýr. Mikilvægt er að þetta atriði varðandi erlenda hreindýraveiðimenn komi skýrt fram í endurskoðuðum lögum til að koma í veg fyrir misræmi í túlkun.

8.1.2.3 Fatlaðir veiðimenn

Í villidýralögunum er ekki kveðið á um undanþáguheimildir sem ætlaðar eru til að gera fötluðum veiðimönnum auðveldara að fara til veiða. Í Noregi eiga sömu lög við fatlaða veiðimenn og aðra veiðimenn og engar undanþágur eru veittar vegna þeirra. Einu farartækin sem þeim er heimilt að skjóta úr eru handknúnir hjólastólar. Ekki er heimilt að skjóta úr hjólastól með mótör. Í Svíþjóð heimila lögin þeim sem notast við hjólastól og eru varanlega fatlaðir að veiða spendýr frá vélknúnu farartæki að því gefnu að slökkt sé á vél farartækisins. Ákvæðið á þó ekki við um allar tegundir dýra, en þær tegundir sem ekki er heimilt að veiða eru taldar upp í reglugerð [519]. Í Bandaríkjunum er fötluðum veiðimönnum heimilt að veiða frá farartækjum, en reglur varðandi slíkt eru slakari í Bandaríkjunum en hér á landi.

8.1.2.3.1 Niðurstöður nefndar varðandi fatlaða veiðimenn

Lagt er til að mögulegt verði að veita þeim veiðimönnum sem sannanlega eru varanlega bundnir við hjólastól, og eiga þess ekki kost að komast á veiðislóð án hjálpar vélknúinna farartækja, undanþágu þess efnis að þeim sé heimilt að skjóta frá vélknúnum ökutækjum. Um slíka undanþágu þyrfti að sækja sérstaklega í hverju tilfelli fyrir sig. Undanþágan verði veitt að því gefnu að farartækið sem um ræðir sé götuskráð, að vél farartækisins sé ekki í gangi meðan á veiðum stendur, að fatlaður veiðimaður framvísi vottorði þess efnis að hann sé sannanlega varanlega bundinn í hjólastól og að með sé í för aðstoðarmaður eða hundur sem sækir bráðina. Við veitingu undanþágunnar verði bent sérstaklega á ákvæði um utanvegaakstur í náttúruverndarlögum. Samkvæmt lögunum er þó heimilt að aka utan vega á snjó þar sem jörð er snævi þakin og frosin. Í Hvítbók um náttúruvernd [75] er til viðbótar kveðið á um að augljóst verði að vera að ekki sé hætt á náttúruspjöllum. Ákvæði gildandi náttúruverndarlaga skulu eiga jafnt við fatlaða veiðimenn og aðra. Í nýjum lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, sem taka gildi 1. apríl 2013, er heimild í 31. gr. fyrir ráðherra að veita fötluðum veiðimönnum undanþágu til að aka utan vega.

8.1.2.4 Veiðikort, hlunnindakort og veiðiskýrslur

Umhverfisstofnun annast útgáfu veiðikorta, en samkvæmt villidýralögunum þurfa allir þeir sem stunda veiðar á villtum dýrum, öðrum en rottum, músum, minkum, selum og hvölum, að afla sér veiðikorts. Ekki þarf veiðikort til eggjatöku. Korthafi skal alltaf hafa kortið með sér á veiðum, en á því kemur fram nafn handhafa, gildistími og upplýsingar um þær tegundir sem viðkomandi hefur heimild til að veiða. Í villidýralögunum segir að gjald fyrir veiðikort skuli vera 3500 kr. fyrir hvert veiðiár og skal fjármuninum varið til umsýslu og útgáfu kortanna, vöktunar og stýringar á stofnum villtra dýra (sjá umfjöllun síðar í þessum kafla).

Í reglugerð nr. 291/1995 er hnykkt frekar á ákvæðum laganna og jafnframt tekið fram að handhöfum veiðikorta sé aðeins heimilt að stunda skotveiðar hafi þeir skotvopnaleyfi hér á landi.

Í villidýralögunum og reglugerð nr. 291/1995 er kveðið á um hlunnindakort, en ábúendur hlunnindajarða og aðrir réttahafar hefðbundinna hlunninda geta fengið hlunnindakort sem gildir sem staðfesting á því að þeir hafi rétt til að nýta hlunnindi á jörð sinni og/eða til að verjast tjóni af völdum villtra dýra. Hlunnindakort gildir fyrir eiganda eða ábúanda og það fólk sem nauðsynlegt er fyrir hann að hafa með sér við nýtingu hlunninda eða varnaraðgerðir við ágangi tjónvalda. Handhafi hlunnindakorts er ábyrgur fyrir framkvæmd veiðanna og skilum á veiðiskýrslu. Áður en hlunnindakort er gefið út verður að liggja fyrir staðfesting frá sveitarstjórn eða sýslumanni þess efnis að umsækjandi hafi rétt til hlunnindanýtingar. Samkvæmt villidýralögunum á gjald fyrir hlunnindakort og almennt veiði- og hlunnindakort að vera það sama og fyrir almennt veiðikort og gilda sömu reglur við endurnýjun þess.

Áður en veiðimenn hafa rétt til að sækja um veiðikort skulu þeir hafa tekið próf um villt dýr og umhverfi þeirra og í hæfni til veiða (sjá nánari umfjöllun í kafla 8.1.2.1 um menntun, hæfnispróf og siðferði).

Handhafar veiði- og hlunnindakorta skulu skila inn veiðiskýrslu eigi síðar en 1. apríl ár hvert vegna undangengis veiðiárs, sem telst vera frá 1. janúar til 31. desember. Sé veiðiskýrslu ekki skilað fyrir lögmæltan skiladag hækkar gjald fyrir nýtt veiðikort í 5000 kr. Óheimilt er að gefa út nýtt veiðikort fyrr en veiðiskýrslu hefur verið skilað. Í reglugerð nr. 291/1995 er kveðið á um veiðiskýrslur. Þar kemur fram að Veiðistjóraembættið (nú Umhverfisstofnun) skuli leggja til eyðublöð fyrir veiðiskýrslu sem senda skal til allra handhafa veiðikorts í upphafi hvers árs, en óheimilt er, án leyfis korthafa, að skrá veiði þannig að hægt sé að rekja saman nafn korthafa og veiðiskýrslu hans. Í reglugerðinni er einnig hnykkt frekar á því að veiðimanni ber að skrá alla veiði sína á veiðiárinu.

Framkvæmd laganna er með þeim hætti að Umhverfisstofnun annast útgáfu veiðikorta, en gefnar eru út þrjár tegundir veiðikorta, almennt veiðikort, hlunnindakort og almennt hlunninda- og veiðikort. Almennt veiðikort er ætlað hinum almenna veiðimanni sem veiðir fugla, refi og hreindýr. Forsenda þess að hægt sé að fá veiðikort með heimild til hreindýraveiða er að veiðimaður sé handhafi B-skotvopnaleyfis. Þeir sem eingöngu nýta hlunnindi á sínu landi sækja um hlunnindakort en nýir aðilar sem ætla að fá útgefið hlunnindakort verða að fara á almennt veiðikortanámskeið og fá þar með útgefið almennt hlunninda- og veiðikort. Upphaflega voru hlunnindakort gefin út sem takmarkaðri veiðikort til landeigenda sem nýta vildu hlunnindi á eigin landi og þurftu að verjast tjóni af völdum villtra dýra með veiðum, oft með hjálp aðstoðarmanna. Þeir sem helst nýttu sér að taka einungis hlunnindakort voru lundaveiðimenn en þeir sem hugðust verjast tjóni sóttu um almennt veiði- og hlunnindakort. Eins og aðstæður eru nú er hlutverk hlunnindakorts óljóst og eigi að gefa út hlunnindakort áfram er nauðsynlegt að skýra betur hlutverk kortsins og eins hverjir hafa heimild til að nýta það. Þess eru dæmi að aðrir en handhafar hlunnindakorts hafi talið sig hafa heimild til hlunnindaveiða eða

nýtingar á landi hlunnindakorthafa án þess að korthafinn taki þátt í veiðunum. Allir þeir sem fá nýtt hlunnindakort skulu standast sama próf og þeir sem sækja um almennt veiðikort og öðlast þá almennt veiði- og hlunnindakort. Að meðaltali hafa verið endurnýjuð 220 almenn veiði- og hlunnindakort og 37 hlunnindakort á ári frá 2001 [518]. Fáir nýir aðilar hafa fengið útgefið nýtt hlunnindakort síðan 1998, en allir þeir sem ætla að fá nýtt veiðikort, hvort sem er almennt veiðikort eða hlunnindakort, þurfa að standast sama próf.

Handhöfum allra gerða veiðikorta ber að skila veiðiskýrslum. Umhverfisstofnun tók við umsjón veiðiskýrslna árið 2003 þegar Veiðistjóraembættið varð hluti af Umhverfisstofnun. Sú breyting hefur orðið á síðan núverandi lög voru sett árið 1994 að skil á veiðiskýrslum eru orðin að stórum hluta rafræn og því þarf að uppfæra löginn í samræmi við það. Halda verður inni ákvæðum um skil á veiðiskýrslum á þar til gerðum eyðublöðum þar sem hluti veiðimanna skilar enn skýrslum á pappírformi.

8.1.2.4.1 Niðurstöður nefndar varðandi veiðikort, hlunnindakort og veiðiskýrslur

Við endurskoðun villidýralaganna leggur nefndin til að ein meginregla laganna verði sú að bannað verði að veiða (þ.m.t. tína egg) eða aflífa villta fugla og villt spendýr án veiðikorts. Á þessari meginreglu væru þó undantekningar, s.s. þegar dýralæknar og lögregla aflífa villt dýr og í neyðartilvikum, til dæmis ef dýr er alvarlega sært eftir slys, og ekki er möguleiki að lina þjáningar þess eða því ekki hugað líf. Þá telur nefndin ekki ástæðu til að skylda þá sem stunda rottu- og músaveiðar til að afla sér veiðikorts (sjá kafla 8.3.5.3). Þó skal þeirri meginreglu dýraverndarlaga alltaf fylgt að dýr skulu aflífuð með skjótum og sem sársaukaminnstum hætti.

Í því skyni að einfalda en jafnframt gera veiðikortakerfið skýrara er lagt til að aðeins verði gefið út eitt veiðikort í stað almenns veiðikorts, veiði- og hlunnindakorts og hlunnindakorts. Á kortinu verði tekið fram hvaða leyfi handhafinn hefði, s.s. leyfi til almennra skotveiða (fuglar, refir o.s.frv.), skotveiða með B-réttindi, veiða án skotvopna (gildru- og háfaveiðar), selveiða (sjá 9. kafla), eggjatöku, bogveiða o.fl. í samræmi við þær veiðiaðferðir sem viðkomandi hefur heimild til að beita. Í þeim tilfellum þar sem slíku veiðikorti væri ætlað að leysa af hólmi hlunnindakort og handhafa er nauðsynlegt að hafa með sér fólk til aðstoðar ætti að kveða sérstaklega á um það. Sem dæmi um það má nefna selveiðar og eggjatöku, en hafi handhafi veiðikorts skráð að hann hafi rétt til t.d. selveiða fæli það í sér að hann hafi jafnframt heimild til að hafa það fólk með sér sem nauðsynlegt er við veiðarnar án þess að aðstoðarmennirnir þyrftu að hafa samsvarandi heimild á veiðikorti. Handhafi umrædds veiðikorts væri þá ábyrgur fyrir veiðunum og skráningu veiði á veiðiskýrslu. Nefndin vill áréttta að þær gerðir nytjaveiða sem flokkast hafa til hlunnindaveiða hingað til verða einungis heimilar umráðamönnum hlunnindajarða, þ.e. leyfi til slíkra veiða verði háð sögulegri nytjahefð á viðkomandi stað.

Á árunum 1995-2003 þurfti veiðikort til að veiða mink, en árið 2003 var ákvæðið fellt út úr lögum gegn tilmælum fagaðila. Eðlilegt er að gera þá kröfu að minkaveiðimenn hafi veiðikort, líkt og aðrir veiðimenn. Tilgangurinn með því er að halda utan um veiðar á mink með skilvirkum hætti líkt og gert er með önnur dýr og eins er mikilvægt að þeir sem hyggjast stunda minkaveiðar kynni sér námsefni um löglegar veiðiaðferðir, siðferði dýraveiða og dýravelferð áður en þeir aflífa mink (sjá einnig kafla 8.3 um veiðar og aðrar aðgerðir til að verjast tjóni).

Í núgildandi lögum er ekki kveðið á um aldurstakmark hjá þeim sem geta sótt um og fengið veiðikort og eru dæmi þess að 14 ára aðili hafi sótt námskeið, staðist próf og sótt um veiðikort. Nefndin er þeirrar skoðunar að enginn undir 16 ára aldri ætti að aflífa dýr. Vegur hér þungt sjónarmið dýravelferðar, en ekki er hægt að treysta því að öll börn hafi getu og þroska til að aflífa dýr á skjótan og sársaukalítinn hátt. Því er lagt til að sett verði

aldurstakmark, þannig að þeir sem eru undir 16 ára aldri (sakhæfisaldri) geti ekki sótt um veiðikort. Við 16 ára aldur ætti veiðimönnum þannig að vera heimilt að sækja veiðikortanámskeið, þreyta próf og sækja um veiðikort. Til að fá veiðikort (t.d. vegna háfaveiða) þyrfti viðkomandi að hafa ábyrgðarmann til 20 ára aldurs sem tilgreindur væri á veiðikorti. Veiðikort sem gefið væri út til veiðimanna undir 20 ára aldri væri þó aldrei með leyfi til skotveiða, sbr. lög um skotvopn, sprengiefni og skotelda nr. 46/1977. Tekið skal fram að þessar tillögur miða að því að koma í veg fyrir að börn stundi veiðar án eftirlits eða ábyrgðar fullorðinna eða aflífi dýr með eigin hendi. Vilji fullorðinn veiðimaður með veiðikort hafa barn í fylgd með sér á veiðislóð er honum það að sjálfsögðu frjálst, að því gefnu að öryggissjónarmiðum sé fylgt og að barnið aflífi ekki dýr með eigin hendi.

Eitt af því sem nefndin leggur til að hægt verði að skrá á veiðikort er heimild til eggjatöku og yrðu hún þar með skráningarskyld (sjá nánari umfjöllun í kafla 8.2.4.2.2 um eggjatöku).

Hvað varðar gjald fyrir veiðikort telur nefndin eðlilegt að gjaldið sé tengt vísitölu eða sett ákvæði um endurskoðun á tveggja ára fresti. Að mati nefndarinnar er óeðlilegt að gefin sé upp sérstök krónutala fyrir veiðikort heldur sé eðlilegra að verð veiðikorts fylgi verðlagsþróun. Mælt er með því að gjald fyrir veiðikort skiptist í tvo hluta, annar færi til umsýsluaðila veiðikorta en hinn til rannsókna. Mikil áhersla er lögð á að gjald fyrir veiðikort staðni ekki og að góður rökstuðningur sé fyrir gjaldinu. Þá er lagt til að í stað refsiggjalds á veiðikort ef veiðiskýrslu er skilað of seint verði veittur afsláttur ef veiðiskýrslu er skilað fyrir tilsettan tíma. Afsláttarverð ætti einnig að gilda fyrir nýliða sem fá kort í fyrsta skipti. Mun jákvæðara er að veita afslátt en leggja á refsiggjald. Eins er talið óvíst hvort núverandi refsiggjald samræmist lögum.

Miklar og góðar upplýsingar geta fengist með því að veiðimenn skili inn veiðiskýrslum. Veiðitölur geta veitt vísbendingar um stofnstærðarþróun veiðitegunda og þannig aukið skilning á vistfræðilegum ferlum, auk þess sem upplýsingar um veiði eru ein forsenda ábyrgðar veiðistjórnunar sem uppfyllir það markmið að nytjastofnar séu veiddir á sjálfbæran hátt.

Lögð er áhersla á að öllum veiðikorthöfum, sama hvaða heimildir eru skráðar á kortið, verði skylt að skila inn veiðiskýrslu, jafnvel þó að ekkert hafi verið veitt. Nefndin fjallaði um möguleika á því að veiðiskýrslur yrðu gerðar nákvæmari, t.d. boðið upp á þann möguleika í veiðiskýrslum að gerður sé greinarmunur á kyni og aldri fullorðinna fugla, refa, minka og sela, í því skyni að auka hagnýtingarmöguleika fyrir rannsóknaraðila. Þá var einnig fjallað um þann möguleika að gefa ætti kost á að skrá nánari upplýsingar, t.d. veiðistað, veiðiaðferð o.s.frv. Þá væri æskilegt, í því skyni að halda betur utan um hlunnindaveiðar, að skráð væri hvaða veiðiaðferðum er beitt. Nefndin leggur þó áherslu á að skil á veiðiskýrslum verði áfram sem einföldust og þægilegust fyrir veiðimenn. Nefndin telur að ákvæði um ítarlegri veiðiskýrslur skuli ekki vera bundin í lög, heldur skuli Umhverfisstofnun vera falin nánari útfærsla í samráði við hagsmunaaðila, þ.e. veiðimenn og rannsóknaraðila, og að skil á ítarlegri veiðiskýrslum skuli í flestum tilfellum vera valkvæð. Nauðsynlegt er að setja reglur um miðlun upplýsinga úr gagnagrunni sem heldur utan um veiðitölur og aðrar upplýsingar tengdar veiðum.

8.1.2.5 Veiðikortasjóður

Í villidýralögnum segir að gjald fyrir veiðikort skuli notað til rannsókna, vöktunar og stýringar á stofnum villtra dýra auk þess að kosta útgáfu kortanna. Ráðherra hefur það hlutverk að úthluta fé til rannsókna af sölu veiðikorta að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar. Hnykkt er á þessum ákvæðum laganna í reglugerð nr. 291/1995. Fyrirnefndur sjóður hefur lengst af gengið undir heitinu Veiðikortasjóður.

Þann 1. nóvember 2010 gaf umhverfisráðherra út verklagsreglur um hvernig staðið skuli að úthlutun fjár úr veiðikortasjóði og festi það nafn jafnframt í sessi [520]. Þar kemur m.a. fram hvert hlutverk sjóðsins er í samræmi við villidýralög. Úthluta skal styrkjum úr sjóðnum að jafnaði einu sinni á ári en áður en ákvörðun um úthlutun er tekin skal liggja fyrir umsögn Umhverfisstofnunar og tillaga um úthlutun. Í verklagsreglunum er ekki kveðið á um hvaða verkefni skuli leggja áherslu á. Umsögn Umhverfisstofnunar skal vera unnin í samráði við fimm manna ráðgjafarnefnd sem ráðherra skipar og skal nefndin setja sér starfsreglur þar sem koma fram þau skilyrði sem lögð eru til grundvallar við mat á umsóknum. Þessar starfsreglur hafa ekki verið gefnar út, þrátt fyrir að úthlutað hafi verið úr veiðikortasjóði þrisvar sinnum eftir að nefndinni var áskilið að setja þessar reglur.

Drjúgur hluti af tekjum fyrir veiðikort hefur farið í umsýslu vegna kortanna en engin ákvæði eru í lögum eða reglugerðum hvernig eigi að ráðstafa þessum hluta tekna sjóðsins eða þá til hvaða kostnaðar skuli taka tillit. Í fyrrnefndum verklagsreglum kemur fram að kostnaður vegna umsýslu og reksturs veiðikortakerfisins skal aldrei vera meira en 40% af ársveltu sjóðsins (heimilt er að víkja frá því við óvenjuleg skilyrði).

8.1.2.5.1 Niðurstöður nefndar varðandi veiðikortasjóð

- Nefndin telur nauðsynlegt að kveðið sé sérstaklega á um veiðikortasjóð í endurskoðuðum lögum, að sjóðnum sé sett stofnskrá og jafnframt settar skýrar úthlutunarreglur og stefnumótun. Samkvæmt núgildandi löggjöf er sjóðnum ætlað mjög víðtækt hlutverk og í ljósi þess hve hann hefur yfir litlu fjármagni að ráða er það mat nefndarinnar að afmarka þurfi betur þau verkefni sem styrkt verði af sjóðnum og að skýra þurfi hvort sjóðnum sé ætlað að vera samkeppnissjóður um vísindarannsóknir eða hvort hlutverk hans eigi að vera þrengra.
- Ljóst er að veiðikortasjóður er mikilvægur rannsóknarsjóður fyrir rannsóknir á villtum dýrum, sérstaklega veiðitegundum. Það er þó mat nefndarinnar að ef ætlunin er að veiðikortasjóður verði samkeppnissjóður, skuli það ekki vera hlutverk hans að styrkja vöktun á þeim tegundum sem okkur er skylt að vakta (vísast t.d. til alþjóðlegra samninga og Evrópulöggjafar), þ.e. valdar veiðitegundir, ábyrgðartegundir og lykiltegundir. Fjármagn til þeirra rannsókna ætti að koma beint úr ríkissjóði en ekki úr samkeppnissjóði og renna beint til viðeigandi rannsóknaraðila, t.d. á grundvelli samninga þar um (sjá kafla 5 um umsjón með málefnum villtra dýra og kafla 10 um rannsóknir á villtum dýrum), þar sem slíkar rannsóknir eru hluti af skyldum okkar sem aðilar að ýmsum alþjóðlegum samningum.
- Til að styrkja veiðikortasjóð enn frekar er lagt til að ríkissjóður tvöfaldi þá fjárhæð sem sjóðurinn hefur yfir að ráða á ári hverju með móttframlagi. Þannig væri unnt að styrkja fleiri rannsóknir og til fleiri ára í senn, en oftast er nauðsynlegt að stunda rannsóknir í lengri tíma en eitt ár til að betri niðurstöður fáiast. Eitthvert þak ætti þó að vera á þessum tíma, e.t.v. ætti hámarkstími styrkja að vera 3-5 ár.
- Verkefni sem hugsanlegt er að styrkja með framlagi úr veiðikortasjóði eru rannsóknarverkefni tengd veiðitegundum eða fæðu-, afráns- og samkeppnistegundum þeirra, og ef til vill fræðslu og menntunarverkefni í því skyni að bæta veiðimenningu.
- Þá er einnig lagt til að gerð verði árleg kostnaðaráætlun vegna umsýslu og reksturs veiðikortakerfisins sem ráðherra staðfesti og að ráðherra greiði tiltekna upphæð vegna þessa en ekki fyrirfram ákveðið hlutfall. Kostnaðaráætlunin ætti aldrei að vera hærri en sem nemur 40% af ársveltu sjóðsins.

Menntun hæfnispróf og siðferði

- Þeir sem stunda veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, öðrum en rottum, músum og minkum, skulu hafa veiðikort. Handhafar veiðikorts þurfa að standast próf um villt dýr og umhverfi þeirra.
- Í flestum Evrópulöndum er þess krafist að veiðimenn hafi einhvers konar menntun en kröfurnar eru mjög breytilegar eftir löndum.
- Umhverfisstofnun hefur umsjón með námskeiðahaldi og prófum. Flestir sem sækja um nýtt veiðikort sitja veiðikortanámskeið og allir taka próf. Hreindýraveiðimenn þurfa að standast verklegt skotpróf en ekki er gerð krafa um verklegt skotpróf vegna annarra veiða. Í sumum nágrannalöndum okkar er krafist verklegs skotprófs til að öðlast veiðiréttindi, en það er í flestum tilfellum bundið við veiðar á stærri dýrum.
- Frá 2007 hefur námsefni og kennsla verið samræmt á landsvísu.
- Vegna upptöku nýrrar matvælalöggjafar skulu þeir veiðimenn sem ætla sér að selja öðrum einstaklingum veiðiafurðir hafa gengist undir þjálfun sem tryggir færni til að meta heilbrigði villibráðar eftir að hún hefur verið felld.

Erlendir veiðimenn

- Erlendir ríkisborgarar (með erlent veiðikort í gildi) geta fengið veiðikort hér á landi sem gildir skemur en eitt ár og stundað veiðar á eignarlöndum, nema þegar um er að ræða hreindýraveiðar, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Veiðikortin eru sambærileg veiðikortum íslenskra veiðimanna. Íslenskur umsjónarmaður með gilt veiðikort og skotvopnaleyfi skal skila inn umsókn fyrir hönd erlenda veiðimannsins. Árlega eru gefin út að meðaltali ríflega 100 veiðikort fyrir erlenda veiðimenn.

Fatlaðir veiðimenn

- Engar undanþáguheimildir eru í lögum sem auðvelda fötluðum veiðimönnum að fara til veiða. Í sumum löndum eru slíkar heimildir, en þá afar mismunandi milli landa.

Veiðikort, hlunnindakort og veiðiskýrslur

- Umhverfisstofnun annast útgáfu og umsýslu almennra veiðikorta, almennra veiði- og hlunnindakorta og heldur utan um skil á veiðiskýrslum. Ábúendur hlunnindajarða og aðrir réttihafar hefðbundinna hlunninda geta fengið hlunnindakort sem gildir sem staðfesting á því að þeir hafi rétt til að nýta hlunnindi á jörð sinni og/eða til að verjast tjóni af völdum villtra dýra. Áður en menn hafa rétt til að sækja um veiðikort skulu þeir hafa staðist próf um villt dýr og umhverfi þeirra.
- Handhöfum allra veiðikorta ber að skila veiðiskýrslu fyrir 1. apríl ár hvert og hækkar gjaldið sé skýrslunni ekki skilað fyrir lögmeiltan skiladag. Ef skýrslu er ekki skilað er óheimilt að gefa út nýtt veiðikort.

Veiðikortasjóður

- Gjald fyrir veiðikort skal notað til rannsókna, vöktunar og stýringar á stofnum villtra dýra auk þess að kosta útgáfu kortanna og skal ráðherra úthluta fé til rannsókna. Þessi sjóður hefur gengið undir nafninu veiðikortasjóður. Þann 1. nóvember 2010 voru gefnar út verklagsreglur um ráðstöfun fjár úr sjóðnum og skal úthlutun fara fram einu sinni á ári. Aldrei skal meira en 40% af ársveltu sjóðsins fara í umsýslu og rekstur veiðikortakerfisins.

8.1.3 Samantekt á helstu niðurstöðum og tillögum nefndar vegna veiðimanna

- Bæta þarf menntun veiðimanna með því að lengja veiðikortanámskeið og gera setu á því að skyldu, gera námsefni ítarlegra og gera kröfu um lágmarksskotfimi áður en veiðikort er gefið út. Þá er æskilegt að stuðla að auknu veiðisiðferði almennt með opinberri fræðslu óháð veiðikortanámskeiði.
- Lögð er til sú meginregla að bannað sé að veiða og aflífa villta fugla og villt spendýr án veiðikorts. Þannig skal tryggja að við allar veiðar hafi veiðimenn fengið fræðslu við hæfi, tekið viðeigandi próf og hafi undir höndum veiðikort með tilskildum veiðiheimildum (veiðitegundir og veiðiaðferðir). Þar af leiðandi þarf veiðikort til minkaveiða. Veiðar á músum innandyra og á rottum eru þó undanskilin þessu, ásamt aflífun í neyðartilvikum. Sækja skal sérstaklega um veiðikort með heimild til eggjatöku og verði hún þar með skráningarskyld á veiðiskýrslur líkt og aðrar veiðar. Með því korti yrði afhent fræðsluefni um eggjatöku (sjá einnig kafla 8.2.4.2.2 um eggjatöku).
- Aðeins ætti að gefa út eitt veiðikort þar sem tekið er fram hvaða leyfi handhafinn hefur, t.d. leyfi til almennra skotveiða, skotveiða með B-réttindi, gildruveiða, háfaveiða, bogveiða, fuglaveiða, hreindýraveiða, selveiða, eggjatöku o.s.frv. Í þeim tilvikum sem handhafa veiðikorts er nauðsynlegt að hafa með sér fólk til aðstoðar ætti að kveða sérstaklega á um leyfi til þess. Handhafi veiðikorts á að vera ábyrgur fyrir skráningu á veiðum líkt og nú er, en lögð er áhersla á að allir handhafar veiðikorts skili veiðiskýrslu.
- Aldurstakmark til að sækja um veiðikort ætti að vera 16 ára (sakhæfisaldur). Ábyrgðarmann, sem tilgreindur væri á veiðikorti, þyrfti til 20 ára aldurs.
- Gera á sömu kröfur til erlendra og íslenskra veiðimanna. Auka skal kröfur sem gerðar eru til íslensks ábyrgðarmanns með erlendum veiðimanni og skýra betur hlutverk hans. Þá skal erlendur veiðimaður ávallt vera í fylgd með íslenskum ábyrgðaraðila með skotvopnaleysi og veiðikort í gildi á veiðislóð og er sá gerður ábyrgur fyrir skilum á veiðiskýrslu erlenda veiðimannsins og fær ekki leyfi til að gerast ábyrgðarmaður erlends veiðimanns aftur fyrr en veiðiskýrslu hefur verið skilað. Í því skyni að kynna íslenskar aðstæður, lög og reglur, ætti að gefa út kynningarefni fyrir erlenda veiðimenn sem afhendist með veiðikortinu.
- Mögulegt þarf að vera að veita þeim veiðimönnum, sem eru sannarlega og varanlega bundnir við hjólastól og eiga þess ekki kost að komast á veiðislóð án hjálpar vélknúinna farartækja, undanþágu þess efnis að þeim sé heimilt að skjóta frá vélknúnum farartækjum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.
- Styrkja verður veiðikortasjóð og kveða skýrt á um hann í villidýralögum. Þá þarf að skýra betur stefnu og reglur við úthlutun, en mat nefndarinnar er að hann ætti ekki að styrkja vöktunarverkefni á þeim tegundum sem Íslendingum er skylt að vakta, heldur ætti slíkt fjármagn að koma beint úr ríkissjóði.

8.2 Veiði til nytja – frístunda- og hlunnindaveiði

Gildi veiða fyrir lífsbaráttu Íslendinga minnkaði smám saman eftir því sem leið á 20. öld. Áður fyrr veiddu menn nær allt það sem hugsanlegt var að nýta með einhverjum hætti og reyndu jafnframt að halda í skefjum ræningjum sem herjuðu á nytjadýr [497]. Afleiðingar þessara veiða voru að gengið var nærri ýmsum stofnum. Geirfuglinum alveg útrýmt [521-523] og litlu mátti muna að arnarstofninn færir sömu leið [23]. Færð hafa verið rök fyrir því að ofveiði hafi hafi ráðið miklu um fjölda og dreifingu skarfa [432] og súlu [524] hér við land fyrr á tímum. Eins eru mörg dæmi um að mikla staðbundna ofveiði, t.d. á lunda í Vestmannaeyjum á seinni hluta 19. aldar þegar lögð voru net yfir lundabalana og varpfluglar veiddir í stórum stíl [525].

Byssur bárust til landsins á 15. öld [526] og fyrsta heimildin um að Íslendingur hafi aflífað dýr með byssu er frá 1550 þegar maríuerla var skotin á kirkjuburstinni í Snóksdal í Dölum [527]. Byssur sem hentuðu til veiða bárust þó ekki hingað til lands fyrr en á 17. öld. Með tilkomu veiðibyssunnar gátu menn farið að veiða stærri dýr eins og hreindýr og möguleikar til fuglaveiða jukust stórlega. Eins opnuðust nýir möguleikar við nytjar á selum (sjá 9. kafla um sjávarspendýr) og möguleikar manna til að fella rándýr sem þeim eða búfé þeirra stafaði hætta af, t.d. refi og hvítabirni, jukust mikið [497].

Veiðimenning hér á landi hefur breyst mikið í árána rás. Skotveiðar eru ekki lengur hluti af nauðsynlegu lífsviðurværi fólks en veiðar eru engu að síður lífsstíll hjá fjölda veiðimanna sem tengir saman útiveru, göngu, ferðalög, fuglaskoðun og aðra náttúruupplifun. Margir veiðimenn líta á veiðar sem áhugamál og flestir veiðimenn sækjast eftir heilnæmri fæðu og hollri útiveru sem fylgir veiðum. Hérlendis eru um 4% landsmanna virkir skotveiðimenn en á hverju ári endurnýja um 11-13 þúsund Íslendingar veiðikort sitt [516]. Hlutfall veiðimanna hér er svipað og í nágrannalöndum okkar. Það eru þó fleiri sem stunda veiðar heldur en þeir sem hafa veiðikort, en talið er að um 50 þúsund Íslendingar stundi stangveiði á hverju ári [506].

Í þessum kafla er fjallað um veiðar til nytja, sem í dag eru fyrst og fremst frístundaveiðar og hlunnindaveiðar. Nefndin skilgreinir frístundaveiðar sem veiðar sem stundaðar eru sem áhugamál og með það fyrir augum að nýta bráðina. Slíkar veiðar eru ekki stundaðar í atvinnuskyni, heldur veiða menn fyrir sig og sína nánustu og almennt séð ekki með sölu í huga (sjá einnig annars vegar umfjöllun um almennar meginreglur nefndar varðandi veiði í 2. boxi í inngangi 8. kafla, í 3. boxi í kafla 8.2.3.1 og hins vegar kafla 8.2.5 um sölu á veiðiafurðum og 8.2.6 um magnveiði). Nytjaveiðar ná einnig til hlunnindaveiða á villtum dýrum sem lengst af hefur verið stunduð sem sjálfsþurftarbúskapur og afurðanna neytt heima við. Hlunnindanýting hefur verið stunduð víða á Íslandi í gegnum aldirnar og skipti hún áður fyrr oft miklu máli fyrir afkomu fólks. Nýting hlunninda af villtum dýrum nú til dags er í fæstum tilfellum nauðsynleg fyrir afkomu fólks þó að hún geti verið góð búbót. Í einhverjum tilfellum falla nytjaveiðar ekki undir skilgreiningu nefndar um frístundaveiði, en það á fyrst og fremst við þegar bráð er seld í stórum stíl. Má þá tala um atvinnuveiðar. T.d. urðu rjúpur söluvara á seinni hluta 19. aldar og farið var að selja svartfuglasegg nokkru síðar [528]. Nefndin telur að ekki eigi að stunda nytjaveiðar með þessu móti (sjá 3. box í 8.2.3.1).

8.2.1 Veiðitæki

Í villidýralögnum eru ákvæði um veiðiaðferðir, vopn og tæki sem heimilt og óheimilt er að nota við veiðar sem taka mið af þeim alþjóðlegu sáttmálum sem Ísland er aðili að, einkum Parísarsamningnum og Bernarsamningnum (nánari umfjöllun í 2. kafla). Í 9. gr. laganna er kveðið á um að við veiðar sé eingöngu heimilt að nota skotvopn sem hægt er að skjóta úr fríhendis frá öxl. Frá þessu ákvæði eru gerðar fjórar undantekningar, heimilt er að nota (1) barefli við hefðbundnar veiðar á fýls-, súlu- og skarfaungum, (2) háf við lunda-, álku-, langvíu- og stuttnefjuveiðar að uppfylltum öðrum skilyrðum laganna, (3) fótþoga og gildirur til músa-, rottu- og minkaveiða og til að ná tófuyrðingum við greni með samþykki Umhverfisstofnunar og (4) hunda til að hlaupa uppi minka. Af framantöldum veiðiaðferðum flokkast aðeins veiðar með skotvopni sem hægt er að skjóta úr fríhendis frá öxl til frístundaveiða eins og nefndin skilgreinir þær. Aðrar aðferðir flokkast til veiða til að koma í veg fyrir tjón eða til hlunnindanýtingar og tengjast hefðum við veiðar og unga- og eggjatöku hér á landi sem sumar hverjar heyra nú sögunni til. Umhverfisstofnun getur heimilað notkun annarra veiðiaðferða en taldar eru hér að framan í vísindaskyni eða ef villt dýr valda umtalsverðu tjóni eða umtalsverðum ama og aðrar aðferðir eru ekki taldar henta. Í þessum kafla er fjallað um veiðiaðferðir við frístundaveiðar, en um aðferðir við veiðar í því skyni að koma í veg fyrir tjón er fjallað í kafla 8.3.

Samkvæmt íslenskri löggjöf eru leyfilegar gerðir vopna haglabysa að stærð nr. 12 eða minni (einskota, tvíhleypa og pumpa/hálfsvirk 3 skot í byssu að hámarki) og rifflar með hlaupvidd að 8 mm (cal. 32).

Í bæði fugla- og vistgerðartilskipuninni er kveðið á um veiðitæki og veiðiaðferðir í viðaukum við tilskipanirnar. Í fuglatilskipuninni er jafnframt kveðið á um bann við notkun allra hjálpartækja, ráðstafana eða aðferða sem notaðar eru til stórfelldra eða ósértækra veiða, handsömunar eða dráps á fuglum. Listarnir í viðaukum tilskipananna eru sambærilegir við ákvæði 9. gr. villidýralaganna varðandi frístundaveiðar að undanskildu því að samkvæmt Evróputilskipununum er ekki heimilt að stunda netaveiðar eða nota loftför við veiðar.

Í Bernarsamningnum er einnig fjallað um veiðiaðferðir og eru listar viðauka samningsins áþekkir listum Evróputilskipananna og núverandi villidýralaga, enda var hann hafður til hliðsjónar við gerð villidýralaganna. Í *European Charter on Hunting and Biodiversity* sem gefinn var út á vegum Bernarsamningsins er lögð áhersla á að notaðar séu veiðiaðferðir sem valda dýrunum sem minnstri truflun og álagi [146]. Leggur nefndin til að það verði meginregla endurskoðaðra laga um veiðar á villtum fuglum og spendýrum, sjá nánari umfjöllun í 7. kafla um velferð villtra dýra.

9. rammagrein – Veiðiaðferðir við fuglaveiði

Helsta veiðiaðferðin við gæsa-, anda- og skarfaveiðar er fyrirsát. Þá kemur veiðimaðurinn sér fyrir á stað sem líklegt er að sé viðkomustaður fuglanna. Þetta geta verið staðir þar sem fuglinn kemur til að éta, hvíla sig eða flýgur gjarnan hjá vegna staðsetningar. Við fyrirsát eru oftast notaðir gervifuglar til að laða bráðina að. Eftirför er stunduð á rjúpnaslóðum og við andaveiðar en þá gengur veiðimaður um svæði þar sem líklegt er að finna bráð. Annars konar eftirför eða leit er líka stunduð, t.d. við svartfuglaveiðar en þá er farið um á bát og leitað að bráðinni þar til hún finnst. Við hreindýraveiðar er bæði stundað fyrirsát og eftirför.

- Í villidýralögum eru ákvæði um veiðiaðferðir, vopn og tæki sem heimilt og óheimilt er að nota við veiðar sem taka mið af alþjóðlegum samningum og viðmiðunum. Veiðar með skotvopni sem hægt er að skjóta úr fríhendis frá öxl er heimilt að nota til frístundaveiða. Heimilt er að nota aðrar aðferðir til að koma í veg fyrir tjón eða við hlunnindanýtingu.
- Leyfileg vopn við veiðar erut haglabyssur að stærð nr. 12 og rifflar með hlaupvidd að 8 mm.
- Hljóðdeyfar draga úr hvelli þegar skotið er úr byssu um 20-30 dB. Hér á landi hefur verið heimilt að nota hljóðdeyfa að fenginni undanþágu.

8.2.1.1 Niðurstöður nefndar varðandi veiðitæki til nytjaveiða

Nefndin telur að í meginatriðum eigi efnisþættir 9. gr. villidýralaganna heima í lögum með sama hætti og nú er að viðbættum þeim breytingartillögum sem lagðar eru til hér á eftir. Fjallað var um þann möguleika að nefna eingöngu þær veiðiaðferðir sem heimilar eru og að allar aðrar aðferðir verði óheimilar. Hins vegar varð ofan á, til samræmis við Bernarsamninginn, að telja einnig upp þær aðferðir sem eru óheimilar líkt og nú er gert (þó að listinn sé ekki tæmandi).

Nefndin fjallaði um notkun hljóðdeyfa á riffla við veiðar. Hljóðdeyfar draga úr hvelli þegar skotið er úr byssu um 20-30 dB. Notkun slíkra hljóðdeyfa er heimil í flestum nágrannalöndum okkar; Svíþjóð, Finnlandi og Noregi, auk Þýskalands, og hefur hún aukist verulega á undanförunum árum. Hér á landi hefur verið heimilt að nota hljóðdeyfa til veiða að fenginni undanþágu en þeir eru að öðru leyti bannaðir skv. vopnalögum nr. 16/1998. Helstu kostir við notkun slíkra hljóðdeyfa er heyrnarvernd veiðimanna, en með notkun þeirra fer hávaði í hefðbundnum veiðibyssum niður fyrir skaðleg mörk fyrir heyrnina, auk þess sem bakslag riffla verður minna. Það getur skilað sér í betri hittni og minni líkum á að særð bráð sleppi [529]. Minni hávaði getur einnig dregið úr neikvæðum áhrifum veiða á önnur villt dýr og búfé. Á þessum forsendum leggur nefndin til að heimilt verði að nota hljóðdeyfa á hefðbundna veiðiriffla að fengnu leyfi lögreglustjóra, en um slíkt yrði væntanlega fjallað í vopnalöggjöf.

Í samræmi við ákvæði alþjóðlegra samninga og Evróputilskipana sem þegar hefur verið fjallað um er lagt til að til viðbótar við lista í 9. gr. núverandi villidýralaga verði bannað að veiða úr loftförum.

Nefndin fjallaði um tímamörk á frístundaveiðum og hvort takmarka eigi veiðar við ákveðinn tíma sólarhrings eins og heimilt er skv. 17. gr. villidýralaganna. Nefndin bendir á að þegar veiðar eru stundaðar í rökkri eða myrkri og veiðimanni tekst ekki að fella bráðina í fyrstu tilraun getur reynst mun erfiðara að finna særða bráð til að aflífa hana. Því eru sums staðar erlendis ákvæði um að veiðar skuli ekki stundaðar á þeim tíma sólarhrings sem búast má við óviðunandi birtuskilyrðum. Nefndin leggur ekki til slíkar takmarkanir en telur að auka verði fræðslu til veiðimanna varðandi þetta og að brýnt verði fyrir þeim að ekki sé lagt til atlögu þegar birtuskilyrði eru þannig að þau gera þeim erfitt fyrir að hæfa eða finna bráð.

Veiðar með boga og ör hafa ekki verið leyfðar á Íslandi. Innan Evrópusambandsins eru bogveiðar ekki bannaðar en löndunum er það í sjálfsvald sett hvort slíkar veiðar séu heimilar eða ekki. Bogveiðar eru m.a. heimilar í Danmörku og á Álandseyjum auk þess sem löng hefð er fyrir bogveiðum í Bandaríkjunum. Bogfimi er stunduð hér á landi sem íþróttagrein og samkvæmt vopnalögum nr. 16/1998 er óheimilt að flytja til landsins, framleiða, eignast eða hafa í vörslum sínum boga aðra en þá sem ætlaðir eru til æfinga eða keppni í bogfimi. Þá segir jafnframt í reglugerð nr. 787/1998 um skotvopn, skotfæri o.fl. að ekki megi selja boga nema með leyfi lögreglustjóra. Áður en lögreglustjóri veitir slíkt leyfi ber honum að ganga úr skugga um að kaupandi stundi æfingar eða keppni í

bogfimi hjá Íþróttafélagi sem er aðili að Íþróttasambandi Íslands. Á Íslandi er bogfimi stunduð innan nokkurra félaga en haustið 2010 var Bogveiðifélag Íslands stofnað m.a. með það að markmiði að stuðla að því að veiðar með boga og ör verði leyfðar á Íslandi í samvinnu við yfirvöld. Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvort heimila eigi veiðar með boga og ör hér á landi. Hún telur að slíkt þurfi að kanna mjög gaumgæfilega og leggur til að stofnaður verði sérstakur vinnuhópur sem hefur það hlutverk að kanna möguleika á því að heimila veiðarnar hér á landi.

Helstu tillögur nefndar varðandi veiðitæki til nytjaveiða eru:

- Hafa skal sem meginreglu að nota veiðiaðferðir sem valda dýrum sem minnstri þjáningu, truflun og álagi og uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar.
- Heimila á notkun hljóðdeyfa á veiðiriffa að fengnu leyfi lögreglustjóra.
- Banna skal notkun loftfara við veiðar.
- Auka verður fræðslu til veiðimanna varðandi veiðar við erfið birtuskilyrði.
- Kanna þarf gaumgæfilega hvort leyfa eigi bogveiðar hér á landi, t.d. með skipun sérstaks vinnuhóps sem hefur það hlutverk að kanna möguleika á því að heimila slíkar veiðar.

8.2.2 Nytjaveiðar á spendýrum

Á Íslandi eru mjög fáar tegundir landspendýra og aðeins ein þeirra, tófan, er upprunaleg, þ.e. komst hingað án íhlutunar manna. Þótt tófan hafi í gegnum tíðina fyrst og fremst verið veidd til að koma í veg fyrir tjón voru skinn hennar stundum verðmæt verslunarvara. Í umfjöllun um nytjaveiðar á tófunni er sjónum því fyrst og fremst beint að þessum nytjum sem heyra nú að mestu leyti sögunni til (umfjöllun um veiðar á tófu til að verjast tjóni má finna í kafla 8.3). Um aðrar nytjaveiðar á landspendýrum var ekki að ræða fyrr en hreindýr voru flutt hingað á seinni hluta 18. aldar en þau hafa lengst af verið veidd til að nýta af þeim kjöt og að einhverju leyti skinn. Þó hafa komið tímabil þar sem tjón af völdum hreindýra var talið mun meira en nytjar af þeim, t.d. tjón á fjallagrösum í lok 18. aldar og fram eftir 19. öld. Skemmdir á skógarplöntum og girðingum, sem og tjón vegna beitar í túnnum, var mikið í umræðunni á seinni hluta 20. aldar [530] en síðan fyrirkomulagi hreindýraveiða var breytt árið 1992 hefur umræða um tjón verið lítil og nytjar taldar mikilvægari [531].

Lagaleg staða hreindýra í náttúru Íslands er nokkuð sérstæð [532] og veiðar á þeim eru um margt ólíkar því sem við á um önnur villt dýr. Þeim eru því gerð ítarleg skil hér. Ekki er kveðið sérstaklega á um hreindýr í þeim alþjóðlegu samningum sem Ísland er aðili að. Þar að auki eru dýrin innflutt og því framandi í íslenskri náttúru. Slík dýr njóta yfirleitt ekki sérstakrar verndar í alþjóðasamningum en um framandi tegundir er fjallað í Samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (sjá einnig kafla 6.4 um vernd gegn ágengum tegundum).

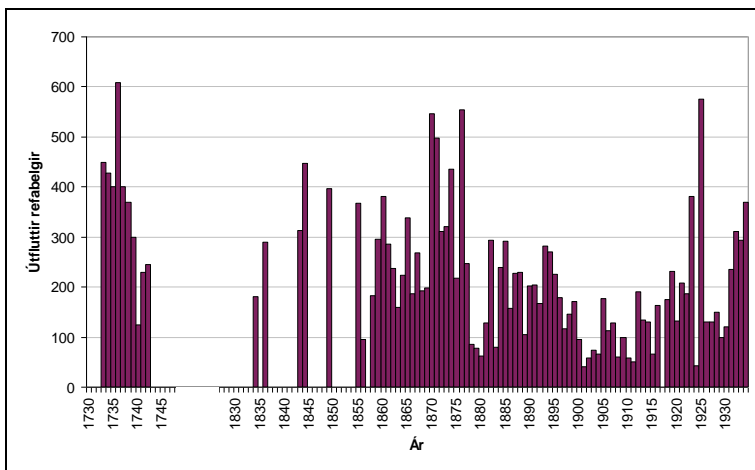
Selir hafa löngum verið nytjaðir vegna kjöts og þó einkum vegna skinna. Þetta á einkum við um þær tvær tegundir sem kæpa hér við land, landsel og útsel. Fram eftir öldum voru nytjar af hvöllum fyrst og fremst í kjölfar hvalreka en þó mun eitthvað hafa verið um að menn skutluðu hvali á fyrri öldum. Baskar hófu hvalveiðar við Íslandsstrendur í byrjun 17. aldar en veiðar þeirra urðu stopular eftir Spánverjavígin 1615 og talið er að veiðar þeirra í norðurhöfum hafi alveg lagst af um 1870. Árið 1883 hófu Norðmenn hvalveiðar frá landstöðvum á Íslandi. Um sjávarspendýr og nytjar af þeim er fjallað annars staðar í þessari skýrslu (sjá 9. kafla).

Hagamýs, húsamýs, brúnrottur og svartrottur hafa eingöngu verið veiddar til að koma í veg fyrir tjón. Hið sama má segja um minkinn, enda er nýting skinna af villtum minkum

ekki talin borga sig [533]. Um þessar tegundir verður því ekki fjallað hér, heldur má finna umfjöllun um þær í kafla 8.3 um veiðar og aðrar aðgerðir til að verjast tjóni.

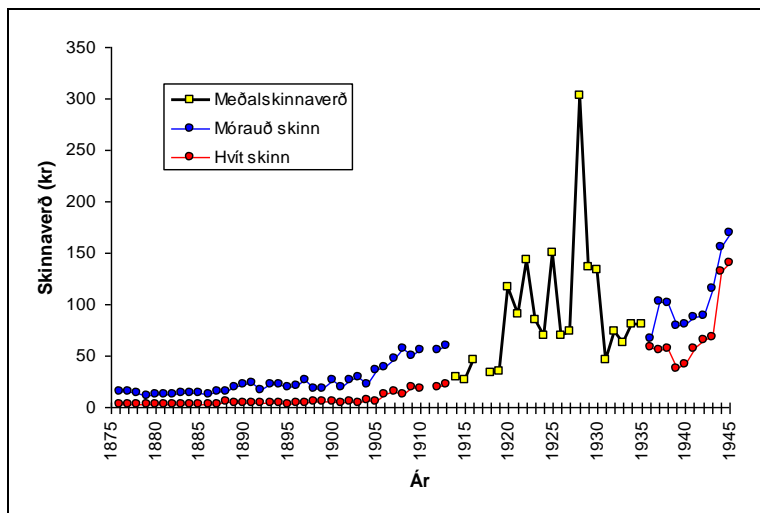
8.2.2.1 Tófa

Á Íslandi hefur refur fyrst og fremst verið veiddur til að koma í veg fyrir tjón en ekki til nytja (sjá 1. kafla). Þó eru til heimildir um að refaskinn, svokallaðir refabelgir, hafi verið lögaurar á þjóðveldisöld skv. tíundarlögum Gizurar biskups frá 1096 [534] sem var síðan afnumið með réttarbót Eiríks konungs Magnússonar frá 1294 um breytingar á Jónsbók [534]. Ekki er vitað um útflutning refaskinna á þessum tíma en heimildir eru fyrir því að íslensk refaskinn hafi verið vinsæl erlendis á 16. öld. Þá er einnig lítið um heimildir um útflutning eða verslun með refabelgi á 17. og 18. öld að því undanskildu að til eru útflutningstölur á 10 ára tímabili, 1733-1742. Þá eru til gögn fyrir einstök ár milli 1834 og 1857 en frá og með 1858 liggja fyrir gögn um útflutning refaskinna á hverju ári [535]. Eftir 1934 sýna útflutningstölur samanlagðan fjölda skinna af refum sem veiddust að vetrarlagi, skinnnum af dýrum sem náðust sem yrðlingar að sumarlagi og voru hafðir í haldi þar til þeim var lógað vegna skinnanna í lok árs, og loks af ræktuðum refum, þ.á m. silfurrefum. Þessar tölur eru því ekki góð heimild um veiðar á villtum refum. Meðalfjöldi útfluttra refabelgja þau ár, sem tölur eru til um á tímabilinu 1733-1934, eru 225 belgir á ári (8. mynd).



8. mynd. Fjöldi útfluttra refaskinna á tímabilinu 1732-1934 þau ár sem gögn liggja fyrir um.

Verðlag á refabelgjum hélst nokkuð stöðugt á síðari hluta 20. aldar en eftir aldamótin 1900 varð marktæk hækkun á verði þeirra og náði sú hækkun hámarki laust fyrir 1930 (9. mynd). Eftir seinni heimstyrjöld jókst mjög framleiðsla á skinnnum af ræktuðum refum, bæði í Norður-Ameríku og Evrópu (einkum Noregi). Ræktunin tók mið af kröfum tískuvörumarkaðarins og urðu skinnin allólík skinnnum af villtum refum að lit og öðrum eiginleikum. Afleiðingin varð sú að skinn af villtum refum urðu verðlítill og sala þeirra varð lítil sem engin. Einstaka fallegir refabelgir voru notaðir í uppstoppun en að öðru leyti urðu refaveiðar á Íslandi eingöngu stundaðar til að verjast tjóni frá því um miðja síðustu öld, sbr. lög um eyðingu refa og minka, nr. 56/1949 og nr. 52/1957.



9. mynd. Meðalverð á refaskinum eftir lítaafbrigði á tímabilinu 1876-1945. Á tímabilinu 1914-1935 var verðlag ekki sundurliðað eftir lítaafbrigðum í útflutningskýrslum.

Nánar er fjallað um refaveiðar í kafla 8.3 um veiðar og aðrar aðgerðir til að verjast tjóni.

10. rammagrein – Vinsældir íslenskra refaskinna fyrir á öldum

Heimildir eru fyrir því að íslensk refaskinn hafi verið vinsæl erlendis á 16. öld.

Í bréfi Eiríks kanslara Walchendorphs, dags. 1. desember frá 1507 í Osló, þar sem hann fjallar um ómakslaun sín af séra Eiríki Sumarliðasyni og þeim systkinum Þorvarði Erlendssyni, Vigfúsi og Hólmfríði fyrir fyrirhöfn hans í svonefndum Grundar- og Möðruvallamálum, segir: „Svo at hann skall gefa og forneygja mig fyrir min riettigheit og omak sem mig af riettu ber at hafa for fri en privilegia vor kæraste nadig herra konung kristiern et cetera hefer gefit þeim og meinig Islandz inbyggjara firasindis tivo lxxx rinsk gyllen af fulla vikt og þar til attatige refsinn sem kallazt svart skollaskinn og betale og skikka þeim til hamborg in i danckwort smitz hus innan sancte mikels dag næst komande“ [536]. Hann gerði sem sé m.a. kröfu um 80 mórauða melrakkabelgi.

Annað dæmi frá 16. öld er að finna í grein Hannesar Finnssonar frá árinu 1783, er ber heitið „Um Brennusteinsnám og Kaupverzlan á Íslandi í Tíð Friðriks Annars Dana Kóings. Til Konferenceráðs hr. Jóns Eiríkssonar.“ Þar segir m.a.: „En allra líósast er þó Kóings brefit 1555 laugardaginn næstann eptir Oculi til Knúts Steinssonar, at hann skuli kaupa handa Kóingi sem flesta brúna og hvíta refa (því svo nefnaz þar refsinn), samanborid við síálfs Kóingsins quittunar bref, honum útgefid 16 Septembr sama árs fyrir eitt hundrat og tvö Íslendsk refsinn, er hann hefði skilat í Kóingsins sauma-stofu á Slotinu í Kaupmannahöfn. Hefir og þessi sidvenja þá eigi ný verit á nordr-löndum að kóingar hafi haft klædabúr, og gefit hirdinni þar úr klædfr“ [537].

Kannski það hafi verið vegna áhuga konungs á íslenskum refabelgjum sem þeir verða aftur að nokkurs konar gjaldmiðli á 16. öld. Í bréfi Ögmundar Skálholtsbiskups síðla árs 1522, um vangoldnar greiðslur til kirkjunnar, segir svo: „Skulum vier þá med fremstum lögum framfara á móti þeim sem þá hafa ekki goldið greinda kirkjutíund í flytiande Eyrar sem er i vadmalum, vararfelldum, gulle og sylfre, i svörtum og gráum skollaskinum...“ [538].

8.2.2.2 Hreindýr

Hreindýr eru vel aðlöguð köldum og oft á tíðum erfiðum umhverfisskilyrðum en engin önnur hjartardýr lifa jafn norðarlega. Til náttúrulegra heimkynna hreindýra má telja Grænland, Svalbarða, N-Skandinavíu, Rússland, Mongólíu, Alaska og Kanada [539]. Hreindýr hafa auk þess verið flutt víða, þar á meðal til eyja á suðurhveli jarðar. Talið er að um 3 milljónir taminna hreindýra séu í heiminum og er hreindýrabúskapur víða

þýðingarmikil atvinnugrein, sérstaklega í Rússlandi. Áætlaður fjöldi villtra hreindýra í heiminum er um 3,6 milljónir en þar af eru 2,5 milljónir í Norður-Ameríku. Villtum hreindýrum hefur fækkað nokkuð, bæði vegna veiða og framkvæmda mannsins [540]. Staða hreindýra hér á landi er ólík því sem gerist í nágrannalöndunum að því leyti að hreindýrum hér stafar ekki hættu af rándýrum, að mannum undanskildum [541]. Hreindýraveiðar eru stundaðar víða í þeim löndum þar sem hreindýr er að finna.

Hreindýr voru flutt til Íslands í fjórum áföngum frá 1771 til 1787. Ætlunin var að efla íslenskan landbúnað og nýta dýrin líkt og Samar gera. Það gekk hins vegar ekki eftir og nú er staðan sú að hreindýr ganga villt á Austurlandi en stofnar á Suðvesturlandi og í Þingeyjarsýslum liðu undir lok um 1930 [506, 540, 541].

Hreindýr hafa nokkra sérstöðu í lífríki Íslands þar sem þau voru í upphafi gjöf til Íslendinga, flest frá hreindýrabóndanum Per Jansen í Avjovarre [542]. Samkvæmt álitum Lagastofnunar Háskóla Íslands [532], sem unnið var að frumkvæði umhverfisráðuneytis, er hreindýrastofninn á Íslandi „*ekki háður beinum eignarrétti í einkaréttarlegum skilningi, hvorki ríkisins né annarra.*“ Þá hefur löggjafinn „*víðtækar heimildir til að setja reglur um meðferð og nýtingu hreindýrastofnsins, þar á meðal að kveða á um skipulag á veiðum. Réttur, sem sveitarfélög á Austurlandi hafa haft til nýtingar stofnsins í skjóli reglna sem settar hafa verið með stoð í lögum nr. 28/1940, sbr. lög nr. 75/1954, setur löggjafanum ekki skorður í því efni.*“ Með þessu er nytjaréttur á hreindýrum og eignarréttur aðskilinn. Það er frávik frá þeirri meginreglu sem gildir um nytjarétt skv. 8. gr. villidýralaganna. Þetta var talið nauðsynlegt að gera m.a. í ljósi þess að tjón af völdum hreindýra er fyrst og fremst að vetrarlagi en hreindýrin halda sig oft á öðrum svæðum þá en á haustin þegar æskilegt er að veiða þau [534].

Ekki er kveðið á um verndun hreindýra í þeim alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og hafðir voru til hliðsjónar við vinnu nefndarinnar. Hins vegar eru hreindýr framandi tegund í íslensku náttúru sem gæti orðið ágeng vegna beitaráhrifa ef stofninum er ekki stjórnað. Samkvæmt samningnum um líffræðilega fjölbreytni ber því skylda til að tryggja að hreindýrastofninn verði ekki svo stór að hann valdi tjóni, fyrst og fremst á gróðri.

Í núverandi löggjöf er kveðið á um málefni hreindýra í villidýralögunum og reglugerðum nr. 486/2003 um stjórn hreindýraveiða og nr. 487/2003 um skiptingu arðs af hreindýraveiðum. Að mati nefndarinnar er löggjöfin í aðalatriðum fullnægjandi þó svo að komið hafi í ljós nokkrir hnökrar sem nauðsynlegt er að laga. Á starfstíma nefndarinnar samþykkti Alþingi breytingar á 9. mgr. 14. gr. villidýralaganna er varðar leyfi fyrir leiðsögumenn með hreindýraveiðum og telur nefndin þær breytingar hafa verið til bóta og styður þær.

8.2.2.2.1 Umsjón hreindýramála

Samkvæmt villidýralögunum hefur umhverfis- og auðlindaráðherra yfirumsjón með hreindýraveiðum og gegna Umhverfisstofnun, hreindýraráð, Náttúrustofa Austurlands og Náttúrufræðistofnun Íslands ráðgefandi hlutverki eða eru umsagnaraðilar (14. gr. villidýralaga). Samkvæmt lögnum hefur hreindýraráð það hlutverk að vera Umhverfisstofnun og ráðherra til ráðgjafar um vernd, veiðar og nýtingu hreindýrastofnsins og skal ráðið gera tillögu til Umhverfisstofnunar á hverju ári um skilgreiningu ágangssvæða hreindýra, árlegan veiðikvóta og skiptingu milli veiðisvæða. Hlutverk Umhverfisstofnunar er hins vegar samkvæmt lögnum að gera tillögu til ráðherra um árlegan veiðikvóta og skiptingu hans milli veiðisvæða að fengnum tillögum hreindýraráðs, annast sölu veiðileyfa, eftirlit með hreindýraveiðum og skiptingu arðs af hreindýraveiðum. Hlutverk Náttúrustofu Austurlands er að annast vöktun og rannsóknir á hreindýrastofninum samkvæmt samningi við Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands. Ráðherra ákveður gjald fyrir veiðileyfi á hreindýrum sem ætlað er að standa

undir kostnaði við eftirlit og stjórn hreindýraveiða, vöktun hreindýra og ákvörðun veiðipols og loks til greiðslu arðs vegna ágangs hreindýra. Umhverfisstofnun annast úthlutun þess fjár sem kemur inn vegna sölu veiðileyfa. Varðandi brot gegn lögnum og reglugerðum um hreindýraveiðar er Umhverfisstofnun eða eftirlitsmönnum á hennar vegum heimilt að svipta viðkomandi veiðileyfi og leita aðstoðar lögreglu ef með þarf.

Fyrirkomulag við stjórn hreindýraveiða er í aðalatriðum í samræmi við löggjöfina með þeirri undantekningu að Náttúrustofa Austurlands sinnir að miklu leyti hlutverki hreindýraráðs varðandi ráðgjöf til Umhverfisstofnunar um vernd, veiðar og nýtingu hreindýrastofnsins. Þannig hefur Náttúrustofa Austurlands árlega gert tillögu um fjölda og mörk ágangssvæða, metið ágang á einstökum jörðum, gert tillögu um árlegan veiðikvóta og skiptingu veiðiheimilda eftir ágangssvæðum með hliðsjón af ágangi hreindýra. Nær undantekningalaust hafa tillögur Náttúrustofunnar verið lagðar til grundvallar endanlegri ákvörðun um þessi atriði eftir aðkomu hreindýraráðs og Umhverfisstofnunar.

Við endurskoðun villidýralaganna telur nefndin að Náttúrustofu Austurlands skuli vera falið rannsóknarhlutverk og mat á veiðipoli (s.s. tillögur að veiðikvóta), t.d. með samningi við viðeigandi stofnun eða ráðuneyti. Þá ættu Umhverfisstofnun og Náttúrustofan Austurlands að vinna sameiginlega veiðiráðgjöf (s.s. um veiðitíma) og Umhverfisstofnun ætti að hafa umsjón með og stjórn á veiðum. Nánari umfjöllun um umsjón með málefnum villtra dýra má finna í 5. kafla.

8.2.2.2 Hreindýraráð

Við stofnun Umhverfisstofnunar árið 2003 minnkaði hlutverk hreindýraráðs verulega. Áður annaðist ráðið nánast alla veiðistjórnun og arðsúthlutun en eftir stofnun Umhverfisstofnunar fluttust verkefni ráðsins að mestu til stofnunarinnar og er aðalhlutverk ráðsins nú að vera til ráðgjafar fyrir Umhverfisstofnun.

Engar skýrt mótaðar vinnureglur eru til varðandi ráðgjafarhlutverk ráðsins. Til að skýra hlutverk ráðsins er lagt til að hreindýraráð verði umsagnaraðili um þau mál er lúta að hreindýrum varðandi stefnumótandi mál, lög, reglugerðir og ákvörðun veiðikvóta. Með þeim hætti er hagsmunaaðilum gefinn kostur á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri og aðkoma þeirra að málum er varða nýtingu hreindýra tryggð. Taka skal sérstaklega fram að umsagnir hreindýraráðs skulu berast ráðherra sem fylgigögn með skjölum er berast ráðherra varðandi nýtingu hreindýra. Þá er lagt til að fulltrúi Félags hreindýraleiðsögumanna fái sæti í ráðinu, en meðal félagsmanna er mikil þekking á framkvæmd hreindýraveiða og eðlilegt að félagið hafi aðkomu að stefnumótandi málum. Hugsanlegt er að útvíkka hreindýraráð enn frekar með aðkomu fleiri aðila, t.d. frá Búnaðarsambandi Norður Þingeyinga), Skotvís, vöktunaraðila o.s.frv. Stærra ráði fylgja bæði kostir og gallar og tekur nefndin ekki frekari afstöðu til þess hvort útvíkka skuli ráðið umfram fulltrúa Félags hreindýraleiðsögumanna.

Til að tryggja virkni hreindýraráðs ætti að setja í lög að ráðið skuli funda eigi sjaldnar en tvisvar á ári.

8.2.2.3 Rannsóknir og ráðgjöf

Frá árinu 2000 hefur Náttúrustofa Austurlands annast vöktun og rannsóknir á hreindýrum í samræmi við villidýralögin. Árið 2002 var lögnum breytt þannig að Náttúrustofa Austurlands ætti að gera samning við Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands um þetta hlutverk. Slíkur samningur hefur hins vegar ekki enn verið gerður. Náttúrustofu Austurlands ber skv. villidýralögum að gera Náttúrufræðistofnun Íslands grein fyrir niðurstöðum vöktunar og rannsókna. Það hefur verið gert með þeim hætti að

Náttúrustofa Austurlands hefur árlega sent Náttúrufræðistofnun Íslands útprentað eintak af vöktunarskýrslum um hreindýr.

Nefndin telur að Náttúrustofa Austurlands ætti áfram að hafa það hlutverk að stunda vöktun og rannsóknir á hreindýrum, með vísan til d-liðar 11. gr. laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur, ásamt því að vera ráðgefandi aðili. Af fenginni reynslu væri e.t.v. æskilegt að slíkur samningur yrði gerður beint við ráðuneytið. Verði fyrirkomulagið með þessum hætti er jafnframt lagt til að Náttúrustofa Austurlands verði umsagnaraðili í málefnum er varða hreindýr í stað Náttúrufræðistofnunar Íslands, en Náttúrufræðistofnun Íslands hefur enga virka aðkomu að hreindýramálum í dag. Í núverandi löggjöf er kveðið á um að Náttúrufræðistofnun Íslands skuli fá gögn varðandi rannsóknir og vöktun til varðveislu og er lagt til að svo verði áfram (sjá einnig 5. kafla um umsjón með málefnum villtra dýra).

8.2.2.2.4 Hreindýraveiðileyfi

Allir sem hafa heimild til þess samkvæmt lögum, þ.e. eru handhafar veiðikorts og B skotvopnaleyfis, geta sótt um leyfi til að veiða hreindýr en óheimilt er að fara til veiða nema í fylgd leiðsögumans. Af hverju felldu dýri skal greiða leyfisgjald sem er ákveðið af ráðherra.

Í lögum nr. 63/2011 er kveðið á um að hafi veiðimaður fengið úthlutað veiðileyfi beri honum að skila inn staðfestingu á að hann hafi lokið verklegu skotprófi fyrir 1. júlí. Sé staðfestingunni ekki skilað er heimilt að úthluta veiðileyfi hans að nýju. Að mati nefndarinnar er þessi krafa eðlileg svo ljóst sé áður en veiðimaður heldur til veiða að hann hafi færni til að fella hreindýr þannig að dýrið sé fellt á réttan hátt án óþarfa þjáninga. Nefndin leggur þó til að tekið verði sérstaklega fram að veiðimaður verði að sýna fram á ákveðna lágmarkskotfimi sem skilgreind er sérstaklega líkt og nú er gert í verklagsreglu.

Mikil ásókn er í hreindýraveiðileyfi og er eftirspurnin mun meiri en framboð af leyfum (árið 2011 voru umsóknir um 4000 en veiðileyfi 1001). Séu veiðileyfi færri en umsækjendur er dregið um veiðileyfin og úthlutunin því gerð á jafnréttisgrundvelli. Til að gæta frekari sanngirni var árið 2010 tekin upp svokölluð „Fimm skipta regla“ sem felur í sér að þeim sem ekki hafa fengið úthlutað leyfi síðustu fimm skipti sem sótt hefur verið um fara fram fyrir á biðlista á því svæði sem þeir sóttu um veiðileyfi fái þeir ekki úthlutað leyfi. Upp hafa komið hugmyndir þess efnis að ákveðinn fjöldi hreindýraveiðileyfa verði sérstaklega ætlaður þeim sem stunda veiðitengda ferðaþjónustu til að selja viðskiptavinum sínum. Á meðan umsóknir um veiðileyfi eru fleiri en veiðileyfin telur nefndin að gæta eigi jafnræðis og að úthlutunarreglurnar ættu að vera óbreyttar að sinni, þ.e. að allir þeir sem hafa heimild samkvæmt lögum geta sótt um leyfi til að veiða hreindýr, úthlutunin gerð á jafnréttisgrundvelli og að fimm skipta reglan skuli gilda áfram. Þannig ættu þeir sem sækja um það sama (þ.e. sama kyn á sama svæði) að hafa jafna möguleika á að fá úthlutað veiðileyfi, hvort sem þeir eru íslenskir ríkisborgarar eða erlendir veiðimenn.

Nefndin telur nauðsynlegt að skýrt sé í lögum að óheimilt sé að úthluta veiðileyfi til veiðimanna nema öll tilskilin gögn sem krafist er liggja fyrir hjá Umhverfisstofnun (veiðikort, skotvopnaleyfi með B-réttindum) og að ekki sé heimilt að afhenda leyfi nema niðurstaða úr verklegu skotprófi hafi borist Umhverfisstofnun innan tilskilins tíma.

Víða erlendis eru veiðimenn skyldaðir til að klæðast skærlitum fötum í því skyni að auka öryggi sitt á veiðislóð. Nefndin telur að ekki ætti að skylda veiðimenn til að nota skærlitana fatnað en e.t.v. ætti þó að vekja athygli veiðimanna á þessu atriði. Rannsóknir hafa sýnt að hjartardýr eins og flest spendýr eru díkrómatísk, þ.e. sjá bláan og grænan

lit, en ekki rauðan [543]. Rjúpnaveiðimenn hafa í auknum mæli klæðst skær litum vestum við veiðar með góðum árangri og þar sem hreindýr eru „litblind“ ættu hreindýraveiðimenn einnig að hafa þann möguleika í huga til að auka sitt eigið öryggi.

8.2.2.2.5 Leiðsögumenn

Þann 9. júní 2011 samþykkti Alþingi breytingar á 14. gr. villidýralaganna sem snúa að hreindýraveiðileiðsögumönnum með lögum nr. 63/2011. Áður hafði Umhverfisstofnun gefið út starfsleyfi fyrir leiðsögumenn með hreindýraveiðum en reglur um útgáfu leyfanna voru óskýrar og þörf var á talsverðum úrbótum. Nefndin telur breytingarnar til mikilla bóta. Þar er meðal annars kveðið á um hlutverk og skyldur leiðsögumanns og hvaða skyldur þarf að uppfylla til að geta orðið leiðsögumaður. Mesta breytingin er sú að lögð er sú skylda á umsækjendur að sækja námskeið sem Umhverfisstofnun heldur í samráði við hreindýraráð og standast kröfur þess. Til viðbótar við þær breytingar sem gerðar voru árið 2011 telur nefndin að eitt af hlutverkum leiðsögumanna ætti að vera að þeim beri að fella dýr sem sært hefur verið af völdum veiðimanna svo fljótt sem auðið er. Leiðsögumenn ættu einnig að hafa heimild til að fella þau særðu dýr sem vart verður við á veiðislóð og ekki eru talin eiga sér lífs von, að höfðu samráði við Umhverfisstofnun, lögreglu eða dýralækni.

8.2.2.2.6 Almenn atriði varðandi hreindýraveiðar

Í núverandi löggjöf er kveðið á um að skylt sé að urða allan úrgang sem til fellur við hreindýraveiðar. Það er meðal annars gert af heilbrigðisástæðum og til að koma í veg fyrir að hann verði fóður fyrir refi o.fl. Fram hafa komið hugmyndir um það að til bóta væri að flytja allan úrgang, annan en gorinn, til byggða og urða hann á viðurkenndum urðunarstað í stað þess að skilja hann eftir á veiðislóð. Nefndin telur æskilegt að það verði gert í þeim tilfellum sem því verður við komið en hins vegar er ljóst að það getur verið erfitt í þeim tilfellum sem hreindýr er fellt langt frá ökutæki veiðimanns. Verði í þeim tilfellum að ganga frá úrganginum á staðnum. Í því samhengi hefur verið bent á að við urðun getur í einhverjum tilfellum orðið meira rask en ef gengið er frá úrgangi í gjótum eða öðrum lítt áberandi stöðum og er því lagt til að þetta ákvæði löggjafarinnar verði víkkað og veitt heimild til að ganga frá úrgangi með viðeigandi hætti, hvort sem er með förgun á viðurkenndri urðunarstöð, urðun eða í gjótum eða á öðrum lítt áberandi stöðum. Sérstaka áherslu ætti að leggja á góðan frágang úrgangs þar sem hreindýr eru felld á láglandi og á ferðamannastöðum til að tryggt sé að úrgangur frá hreindýraveiðum hafi ekki áhrif á upplifun ferðamanna af náttúrunni.

Ekki er fjallað um samskot á hreindýraveiðum í lögum, reglugerðum eða siðareglum. Með samskotum er átt við þegar leiðsögumaður lætur tvo og jafnvel þrjá veiðimenn skjóta jafn mörg dýr á sama augnablikinu. Að mati sumra má rekja helstu dæmin um það að dýr séu særð til samskota, en víða í nágrannalöndunum er lagt bann við því að skjóta fleiri en eitt dýr í einu. Nefndin bendir á að í umfjöllun um siðferði, bæði á námskeiðum fyrir veiðimenn og fyrir leiðsögumenn með hreindýraveiðum, ætti að hvetja til þess að þessi veiðiaðferð sé ekki notuð.

Sé ætlunin að setja afurðir villtra veiðidýra, t.d. hreindýra, á markað er gerð krafa um að skrokkurinn sé meðhöndlaður á viðurkenndri starfsstöð. Þessi krafa er samkvæmt reglugerð Evrópusambandsins og ráðsins nr. 853/2004 um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu, sem tekin var upp hér á landi með reglugerð nr. 104/2010. Í reglugerð nr. 486/2003 er kveðið á um að óheimilt sé selja hreindýrakjöt nema það hafi verið heilbrigðissskoðað og stimplað af dýralækni.

Árið 2010 var í fyrsta skipti bannað að skjóta kálfa sem fylgdu felldum hreinkúm, en fram að því var það skylda. Um er að ræða tilraunaverkefni til þriggja ára þar sem til stendur að kanna lífslíkur móðurlausra kálfa. Meta á að tilraunaverkefninu loknu hvort fella eigi kálfa sem fylgja hreinkúm [544]. Verði niðurstaðan sú að kálfar skuli felldir er nauðsynlegt að setja skýrar reglur um að fella skuli þann kálf sem fylgdi felldu hreinkúnni og leggja skyldur á leiðsögumenn í því sambandi. Bent hefur verið á það vandamál að í stað þess að fella þann kálf sem fylgdi hreinkúnni hafi álitlegasti kálfurinn verið felldur. Nefndin vekur þó athygli á því að veiðar á hreinkúm á meðan kálfar fylgja þeim er ekki í samræmi við þá meginreglu að ekki skuli veiða dýr á meðan þau sinna ungvíði (sjá nánari umfjöllun í 7. kafla um velferð villtra dýra).

Samkvæmt villidýralögunum getur Umhverfisstofnun hvenær sem er látið fella sjúk eða særð dýr og dýr sem af einhverri annarri ástæðu eiga sér ekki lífs von. Lögreglustjórar geta einnig látið fella særð dýr. Óskýrt er hvað átt er við með „sært dýr“, en það hugtak er mjög vítt og má líta svo á að það geti átt við allt frá smá skrámu og upp í dýr sem er dauðvona vegna áverka. Til að koma í veg fyrir mistúlkun ákvæðisins ætti að leggja fram viðmið um það hvenær dýr telst vera svo sært að heimilt sé að fella það.

8.2.2.2.6.1 Veiðitími

Kveðið er á um veiðitíma hreindýraveiða í reglugerð. Að jafnaði er heimilt að veiða hreindýr frá 1. ágúst til 15. september, en heimildir eru til að lengja veiðitímamann reynist þess þörf. Nú er heimilt að veiða tarfa frá 15. júlí til 15. september og kýr frá 1. ágúst til 20. september. Á þessum veiðitíma er ein undantekning, en ekki er heimilt að veiða hreinkýr fyrir en 15. ágúst á Vesturöræfum innan Vatnajökulspjóðgarðs. Þá getur ráðherra heimilað Umhverfisstofnun veiðar í nóvember. Lagt er til að áfram verði kveðið á um veiðitíma í reglugerð þar sem oft getur reynst nauðsynlegt að breyta veiðitímum með skjótum hætti. Hins vegar er lögð fram sú breytingartillaga að opnað verði fyrir sölu almennra veiðileyfa til að veiða hreinkýr í nóvember þegar fengitíma er lokið með sama fyrirkomulagi og almenn veiðileyfi. Þótt kjöt hreintarfa þyki yfirleitt ekki gott til neyslu á þessum tíma kæmu veiðar á hreinkúm í nóvember að einhverju leyti í veg fyrir að þær væru felldar á meðan þær sinna ungvíði. Nóvemberveiðar kæmu líka mögulega í veg fyrir ringulreið og mikla truflun undir lok hefðbundins veiðitíma en komið hafa upp tilvik þar sem fá hreindýr eru á veiðislóð og þau hundelt með tilheyrandi áreiti fyrir dýrin og jafnvel hættu fyrir veiðimenn. Í slíkum tilvikum er heppilegra að dreifa veiðialaginu. Önnur rök fyrir því að leyfa veiðar í nóvember eru að þá eru hreindýr, sem eytt hafa sumrinu á svæðum þar sem þau eru ekki veiðanleg, komin niður af hálendinu á svæði þar sem hægt er að ná til þeirra.

Jafnframt er lagt til að kveðið verði á um heimild Umhverfisstofnunar til að stjórna veiðum með skilvirkari hætti, s.s. að ákveða fjölda veiðimanna á hverjum degi veiðitímabilsins o.s.frv. Með þessu móti er einnig unnt að forðast að margir veiðimenn verði á sama svæði í lok veiðitímabilsins.

8.2.2.2.6.2 Veiðisvæði

Samkvæmt núgildandi löggjöf er heimilt að veiða hreindýr á afréttum og almenningum auk eignarlanda þar sem eigendur og umráðamenn hafa veitt heimild til veiða á sínu landi. Eftir að lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta voru sett er þessi hugtakanotkun á skjön við þau ákvæði (sjá kafla 8.1.1).

Lagt er til að sömu reglur gildi um hreindýraveiðar og aðrar veiðar í almenningum og afréttum (sjá kafla 8.1.1.1) að undanskildum heimildum fyrir erlenda hreindýraveiðimenn, en varðandi veiðisvæði hreindýra hefur komið upp misræmi í túlkun

laganna að því er varðar þá. Villidýralögin hafa í flestum tilvikum verið túlkuð með þeim hætti að erlendum veiðimönnum sé aðeins heimilt að veiða á eignarlöndum, en í 8. gr. laganna segir að öllum íslenskum ríkisborgurum og erlendum ríkisborgurum með lögheimili hér á landi séu heimilar veiðar í almenningum, á afréttum og í efnahagslögsögu Íslands utan netlaga landareigna. Hins vegar hefur komið upp sú staða varðandi erlenda hreindýraveiðimenn að lögin hafa verið túlkuð með þeim hætti að þeim séu heimilar veiðar á afréttum og í almenningum auk eignarlanda. Sú túlkun er rökstudd með vísan í 14. gr. villidýralaganna þar sem er að finna sérákvæði um veiðar á hreindýrum þar sem segir að veiðar á hreindýrum séu heimilar öllum er til þess hafa leyfi skv. lögum og reglum settum samkvæmt þeim. Vísað er til umfjöllunar í kafla 8.1.2.2 um erlenda veiðimenn en niðurstaða nefndarinnar er sú að heimila skuli erlendum veiðimönnum að stunda hreindýraveiðar í almenningum, afréttum og þjóðlendum, og leggur nefndin áherslu á að ákvæðið verði skýrt í lögum til að koma í veg fyrir mismunandi túlkun.

Umhverfisstofnun á, samkvæmt núgildandi löggjöf, að skipta veiðiheimildum eftir ágangssvæðum með hliðsjón af ágangi hreindýra, að fengnum tillögum Náttúrustofu Austurlands. Skal leitast við að stýra veiðunum þannig að veiðar á hverju ágangssvæði taki mið af skiptingu dýra í hjarðir innan veiðisvæðis og sé í samræmi við úthlutaðan kvóta. Friðlönd eru fyrir hreindýr í Kringilsárrana [541] og við Snæfell [510]. Svo virðist sem góð reynsla sé af núverandi fyrirkomulagi hreindýraveiða en æskilegt er að hvetja landeigendur til að heimila hreindýraveiðar á sínum löndum til að dreifa veiðialagi jafnt yfir veiðisvæðið og að veiðarnar verði skilvirkari (sjá kafla 8.2.2.2.6.7 um arð af hreindýraveiðum).

8.2.2.2.6.3 Veiðikvóti

Samkvæmt villidýralögum ákveður ráðherra árlega hversu mörg hreindýr má fella að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar og skal kvótinn fara eftir aldri, kyni og veiðisvæðum. Umhverfisstofnun skal gera tillögu til ráðherra um árlegan veiðikvóta og skiptingu hans milli veiðisvæða að fengnum tillögum hreindýraráðs þar að lútandi.

Fyrirkomulag við ákvörðun veiðikvóta er nú með þeim hætti að tillögur Umhverfisstofnunar eru unnar í samráði við Náttúrustofu Austurlands og hreindýraráð út frá rannsóknum Náttúrustofunnar, sem hefur það hlutverk að annast vöktun og rannsóknir á hreindýrastofninum skv. samningi við Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands. Nefndin leggur til óbreytt fyrirkomulag hvað varðar hlutverk Umhverfisstofnunar við gerð tillögu til ráðherra um kvóta en þá breytingu að Náttúrustofa Austurlands leggi fram mat á veiðipoli og kvóta beint til Umhverfisstofnunar í stað hreindýraráðs. Þær tillögur ættu að vera unnar út frá stefnumörkun sem umhverfis- og auðlindaráðherra ætti að gefa út um veiðarnar, s.s. hvort fjölga eigi dýrum eða fækka, stækka landsvæði þar sem hreindýr halda sig, flytja hreindýr í aðra landshluta o.s.frv. Æskilegt væri að ráðherra gæfi út áætlun um hreindýraveiðar til fimm ára í senn og að tekið sé mið af henni við ákvörðun veiðikvóta. Umhverfisstofnun og Náttúrustofa Austurlands vinna síðan sameiginlega veiðiráðgjöf (sjá 5. kafla) og skal hreindýraráð vera umsagnaraðili. Umsögn ráðsins skal fylgja tillögunni til ráðherra.

Á undanförunum árum hefur útgefinn hreindýraveiðikvóti miðað að því að stjórna stærð og dreifingu hreindýrahópanna milli veiðisvæða og veiðum hagað í samræmi við hann. Nokkrar breytingar urðu á hreindýraveiðum árið 1992 þegar veiðikvótinn var fyrst skilgreindur eftir kynjum en til að ná hámarksnýtingu stofnsins þarf að þekkja kynjasamsetningu hans. Talið er að arðsemi stofnsins sé einna mest þegar hreintarfar eru um 40% af eins árs og eldri dýrum og hefur veiðistjórn undanfarinna ára tekið mið af þessari kjörsamsetningu [541].

Í 7. töflu má sjá fjölda veiddra dýra, útgefinn kvóta og fjölda umsókna um leyfi til hreindýraveiða á árunum frá 2002 – 2011 en útgefinn kvóti fyrir árið 2012 var 1009 dýr og umsóknir um veiðileyfi um 4300 [545].

7. tafla. Fjöldi veiddra dýra, útgefinn kvóti og fjöldi umsókna um leyfi til hreindýraveiða.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kvóti	574	800	800	800	909	1137	1333	1333	1272	1001
Fjöldi umsókna	færri en kvóti	færri en kvóti	1171	1670	1990	2728	3137	3263	3811	4050
Fellid fullorðin dýr	535	742	735	754	906	1130	1320	1319	1229	1001
Felldir kálfar	98	128	121	101	131	154	209	242	0	0

Árið 2005 náðist ekki að selja öll leyfi fyrir hreinkýr á svæði 9.

Árið 2010 voru veiðar stöðvaðar á svæði 9. Fellid voru 5 dýr en 37 voru óveidd af kvótanum.

Árið 2010 voru kálfveiðar bannaðar í fyrsta skipti. Um er að ræða tilraunaverkefni til þriggja ára þar sem kanna á lífslíkur móðurlausra kálfa.

Síðustu ár hefur sumarstofn hreindýra verið áætlaður um 6000 dýr og hefur hann tvöfaldast á síðustu 30 árum [541].

8.2.2.2.6.4 Akstur utan vega vegna hreindýraveiða

Samkvæmt reglugerð nr. 528/2005 um takmarkanir á umferð í náttúru Íslands er leiðsögumönnum með hreindýraveiðum heimilt að sækja fellda bráð á léttum vélknúnum ökutækjum, sem eru að lágmarki með sex hjólum ef ekki er hætta á náttúruspjöllum að mati leiðsögumannanna. Þessi heimild gildir þó bara hafi hreindýr verið fellt langt frá vegi til að koma í veg fyrir að afurðirnar skemmist. Samkvæmt reglugerðinni ber leiðsögumanninum að tilkynna Umhverfisstofnun áður en bráðin er sótt. Slíkt er ekki í öllum tilvikum raunhæft þar sem ekki er alltaf símasamband á hreindýraveiðislóðum. Umhverfisstofnun og leiðsögumenn hafa því komið sér saman um að leiðsögumenn tilkynni Umhverfisstofnun þegar sexhjól er tekið með í veiðiferð og að merkt sé inn á veiðiskýrslu þegar sexhjól er notað til að sækja bráðina.

Ekki er lagt til að heimildin verði felld úr gildi þar sem hún getur að einhverju leyti komið í veg fyrir alvarleg náttúruspjöll, því ef ekið er utan vega á fjórhjólum eða bílum eða bráðin dregin langa leið, getur tjónið orðið mun meira heldur en þegar notast er við sexhjól. Auk þess er mikilvægt að hægt sé að koma dýrinu innan tilskilinna tímamarka í afurðastöð líkt og hvatt er til. Þó er hugsanlegt að setja ákveðin fjarlægðarmörk.

8.2.2.2.6.5 Eftirlit

Umhverfisstofnun hefur það hlutverk að sjá um eftirlit með hreindýraveiðum og skal stofnunin ráða til þess eftirlitsmenn. Starfsmaður stofnunarinnar annast eftirlit með hreindýraveiðum á veiðitíma en ekkert formlegt eftirlit er með hreindýraveiðum utan veiðitíma (veiðiþjófnaði). Nefndinni bárust ábendingar þess efnis að veiðiþjófnaður sé viðvarandi vandamál á sumum svæðum sem nauðsynlegt er að bregðast við. Lagt er til að eftirlit með hreindýraveiðum verði aukið og komið á eftirliti utan veiðitíma. Þá er lagt til að opinberir aðilar annast eftirlitið og að því sé tryggt nægilegt fjármagn. Þá væri mögulegt að fela þjóðgarðsvörðum eftirlit með veiðum innan þjóðgarðs, sérstaklega utan veiðitíma, þar sem það á við. Verði eftirlit í höndum annarra aðila en lögreglu er mikilvægt að veita eftirlitsaðilanum auknar heimildir til að beita viðurlögum.

8.2.2.2.6.6 Skipting veiðigjalds

Í villidýralögum segir að af hverju felldu hreindýri skuli greiða leyfisgjald til Umhverfisstofnunar. Þetta leyfisgjald er þrískipt og er ætlað að standa undir kostnaði Umhverfisstofnunar og hreindýraráðs við eftirlit og stjórn hreindýraveiða, vöktun Náttúrustofu Austurlands á hreindýrum og greiðslu arðs til landeigenda. Nú er greiðslum þannig háttáð að ákveðin krónutala er greidd til Umhverfisstofnunar og Náttúrustofu Austurlands fyrir hvert fellt dýr. Þannig fær Umhverfisstofnun ákveðinn hluta af leyfisgjaldinu, annar hluti fer til Náttúrustofu Austurlands og þriðji hlutinn fer í arðgreiðslur.

Árlegur veiðikvóti hefur takmörkuð áhrif á kostnað við stjórnsýslu, vöktun og eftirlit með hreindýraveiðum. Því væri eðlilegra að fjármagn til þeirra aðila sem hafa umsjón með stjórnsýslu, vöktun og eftirlit sé ótengt veiðikvóta. Lagt er til að þessu kerfi verði breytt með þeim hætti að Umhverfisstofnun og Náttúrustofa Austurlands geri árlega kostnaðaráætlunir varðandi sína þætti og sú upphæð sem þessar aðilar fá verði tiltekin upphæð en ekki háð fjölda felldra dýra. Arður yrði greiddur af öllum seldum veiðileyfum. Þetta kerfi gæti þó þurft að endurskoða breytist kvóti verulega.

Hreindýraveiðileyfi skulu vera að fullu greidd þann 1. júlí skv. núgildandi löggjöf og staðfestingargjald fyrir 1. apríl. Arður af hreindýraveiðum er greiddur um í desember ár hvert. Samkvæmt upplýsingum nefndarinnar virðast þær vaxtatekjur (3-5 milljónir) sem til verða af fjármuninum ekki vera nýttar til hreindýramála og óljóst er hvað verður um þessa fjármuni. Nefndin leggur til að vaxtatekjur af upphæðinni verði nýttar til rannsókna á hreindýrastofninum eða eftirlits með hreindýraveiðum.

8.2.2.2.6.7 Arður af hreindýraveiðum

Samkvæmt villidýralögum er kveðið á um að aðeins sé heimilt að úthluta arði af hreindýraveiðum til þeirra sem heimila hreindýraveiðar á landi sínu allt veiðitímabilið. Þar sem veiðitímabilið er fremur stutt og kvótinn oft mikill er æskilegt að veiðarnar séu leyfðar á sem flestum jörðum yfir allt tímabilið, til að veiðarnar dreifist á stærra svæði. Einnig dregur það úr líkum á því að fjöldi leiðsögumanna og veiðimanna sé á sama stað undir lok tímabilsins með tilheyrandi núningi, þótt veiðar í nóvember myndu draga úr hættu á því (sjá umfjöllun fyrr í þessum kafla). Til þess að kerfið virki er nauðsynlegt að sem flestir landeigendur leyfi veiðar á sínu landi og að aðeins sé greiddur arður til þeirra sem leyfa veiðar á sínu landi allt veiðitímabilið líkt og nú er gert. Nokkuð almenn sátt virðist ríkja um þær reglur sem farið er eftir við ákvörðun á arðgreiðslum og telur nefndin að þær skuli vera óbreyttar.

Engar skýrar reglur eru um hvað verða eigi um þá fjármuni sem ekki eru endurgreiddir (t.d. staðfestingargjald) þegar veiðileyfum er skilað inn og hluti þeirra endurgreiddur. Nauðsynlegt er að setja skýrar reglur um þessa fjármuni. Nefndin telur að greiða skuli arð til landeigenda af öllum seldum veiðileyfum, þ.m.t. þeim veiðileyfum sem hafa verið endurgreidd að hluta og um þær greiðslur gildi sömu reglur og um og aðrar arðgreiðslur.

- Náttúruleg heimkynni hreindýra eru á Norðurhveli en þau hafa auk þess verið flutt víða, m.a. hingað til lands á árunum 1771 til 1787 í því skyni að efla íslenskan landbúnað. Hreindýr hafa þá sérstöðu í lífríki Íslands að nytjaréttur og eignaréttur á hreindýrum hefur verið aðskilinn.
- Ekki er kveðið á um verndun hreindýra í þeim alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að en hreindýr eru framandi tegund í íslenskri náttúru sem gæti orðið ágeng vegna beitaráhrifa.
- Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur yfirumsjón með hreindýraveiðum og gegna Umhverfisstofnun, hreindýraráð, Náttúrustofa Austurlands og Náttúrufræðistofnun Íslands ráðgefandi hlutverki. Umhverfisstofnun hefur umsjón með og stjórn á veiðum.
- Aðalhlutverk hreindýraráðs, sem skipað er hagsmundaðilum, er að vera Umhverfisstofnun til ráðgjafar.
- Náttúrustofa Austurlands annast vöktun og rannsóknir á hreindýrastofninum.
- Allir sem hafa til þess heimild samkvæmt lögum, þ.e. eru handhafar veiðikorts og B skotvopnaleyfis, geta sótt um leyfi til að veiða hreindýr en óheimilt er að fara til veiða nema í fylgd leiðsögumanns.
- Frá og með 2012 þarf hreindýraveiðimaður að standast verklegt skotpróf.
- Vegna mikillar eftirspurnar er hreindýraveiðileyfum úthlutað með útdrætti á jafnréttisgrundvelli. Þeir sem ekki hafa fengið leyfi undanfarin fimm skipti njóta forgangs. Frá og með 2011 er gerð sú krafa að hreindýraleiðsögumenn sækji námskeið og standist kröfur þess.
- Sé ætlunin að selja afurðir villtra dýra til manneðis, þ.m.t. hreindýra, verður skrokkurinn að vera meðhöndlaður á viðurkenndri starfsstöð. Óheimilt að selja hreindýrakjöt nema það hafi verið heilbrigðisskoðað og stimplað af dýralækni.
- Heimilt að veiða tarfa frá 15. júlí til 15. september og kýr frá 1. ágúst til 20. september.
- Heimilt er að veiða hreindýr á afréttum og almenningum auk eignarlanda þar sem eigendur og umráðamenn hafa veitt heimild til veiða á sínu landi. Eftir að lög nr. 58/1998 um þjóðlendur voru sett er þessi hugtakanotkun á skjön við ákvæði þeirra laga.
- Umhverfisstofnun skiptir veiðiheimildum eftir ágangssvæðum að fengnum tillögum Náttúrustofu Austurlands. Friðlönd fyrir hreindýr eru í Kringilsárrana og við Snæfell.
- Ráðherra ákveður árlega hversu mörg hreindýr má fella að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar sem byggja á rannsóknum Náttúrustofu Austurlands. Kvótinn er skilgreindur eftir kynum og miðar að því að stjórna stærð og dreifingu hreindýrahópanna milli veiðisvæða. Síðustu ár hefur sumarstofn hreindýra verið áætlaður um 6000 dýr.
- Akstur utan vega vegna hreindýraveiða er heimilaður með reglugerð með þeirri takmörkun að farartækið skal vera með að lágmarki sex hjól og ekki má vera hætta á náttúruspjöllum. Eins verður dýrið að hafa verið fellt langt frá vegi.
- Umhverfisstofnun sér um eftirlit með hreindýraveiðum en ekkert formlegt eftirlit er með hreindýraveiðum utan veiðitíma.
- Af hverju felldu hreindýri skal greiða leyfisgjald sem er þrískipt og ætlað að standa straum af kostnaði við eftirlit og stjórn hreindýraveiða, vöktun og greiðslu arðs.
- Aðeins er heimilt að úthluta arði af hreindýraveiðum til þeirra sem heimila hreindýraveiðar á sínu landi allt veiðitímabilið. Almenn sátt virðist ríkja um þær reglur sem farið er eftir við ákvörðun arðgreiðslna. Reglur vantar um hvernig ráðstafa eigi þeim fjármunum sem ekki eru endurgreiddir (t.d. staðfestingargjald) þegar veiðileyfi er skilað inn.

8.2.2.2.7 Samantekt á helstu tillögum nefndar vegna nytjaveiða á hreindýrum

Umsjón vegna hreindýra

- Við endurskoðun villidýralaganna telur nefndin að Náttúrustofu Austurlands skuli falið vöktunar- og rannsóknarhlutverk og mat á veiðipoli (s.s. tillögur að veiðikvóta), t.d. með samningi við ráðuneyti eða viðeigandi stofnun. Þá ættu Umhverfisstofnun og Náttúrustofa Austurlands að vinna sameiginlega að veiðiráðgjöf (s.s. um veiðitíma), og Umhverfisstofnun ætti að hafa umsjón með og stjórn á veiðum. Náttúrustofa Austurlands leggi því fram sínar tillögur að veiðipoli og kvóta til Umhverfisstofnunar í stað hreindýraráðs. Þá ætti Náttúrustofu

Austurlands einnig að vera falið hlutverk umsagnar- og ráðgefandi aðila um hreindýr. Náttúrufræðistofnun Íslands ætti eftir sem áður að fá gögn varðandi rannsóknir og vöktun hreindýra til varðveislu.

- Lagt er til að hreindýraráð verði umsagnaraðili um þau mál er lúta að hreindýrum varðandi stefnumótandi mál, lög, reglugerðir og ákvörðun um veiðikvóta. Umhverfisstofnun og Náttúrustofa Austurlands skulu þannig vinna sameiginlega að veiðiráðgjöf sem hreindýraráð veitir umsögn um. Umsagnir hreindýraráðs skulu berast ráðherra sem fylgigögn. Þá telur nefndin eðlilegt að Félag hreindýraleiðsögumanna fái fulltrúa í hreindýraráði og að jafnvel mætti útvíkka ráðið enn frekar með fleiri hagsmunaaðilum.
- Umhverfis- og auðlindaráðherra ætti að gefa út stefnumörkun um hreindýraveiðar, t.d. á fimm ára fresti, þar sem fram koma áhersluatriði varðandi veiðarnar, t.d. hvort fjölga eigi dýrum eða fækka, hvert útbreiðslusvæði hreindýra á að vera o.s.frv. og ættu tillögur að kvóta að vera unnar út frá þeirri stefnumörkun.

Hreindýraveiðileyfi og leiðsögumenn

- Með lögum nr. 63/2011 um breytingu á villidýralögum var gerð krafa um að veiðimenn skili inn staðfestingu um að þeir hafi lokið verklegu skotprófi. Nefndin telur mikilvægt að kveðið verði sérstaklega á um að veiðimaður verði að sýna fram á ákveðna lágmarksskotfimi sem skilgreind er sérstaklega líkt og nú er gert í verklagsreglu.
- Nefndin telur að núverandi fyrirkomulag á úthlutun hreindýraveiðileyfa sé ágætt og að úthlutunarreglur ættu að vera óbreyttar. Nefndin vill þó leggja áherslu á að sérstaklega sé kveðið á um í lögum að óheimilt sé að úthluta veiðimanni hreindýraveiðileyfi nema að öll tilskilin gögn sem krafist er (veiðikort og skotvopnaleyfi með B-réttindum) liggi fyrir og hafi verið skilað til Umhverfisstofnunar og að ekki sé heimilt að afhenda leyfi nema niðurstaða úr verklegu skotfimiþrófi hafi borist innan tilskilins tíma.
- Þær breytingar sem gerðar voru á villidýralögum árið 2011 eru að mati nefndarinnar til mikilla bóta og tekur nefndin undir þær. Til viðbótar við þær breytingar ætti eitt af hlutverkum leiðsögumanna að vera að þeim beri að fella dýr sem hefur verið sært af völdum veiðimanna svo fljótt sem auðið er. Leiðsögumenn ættu einnig að hafa heimild til að fella særð hreindýr sem vart verður við á veiðislóð og ekki eru talin eiga sér lífs von að höfðu samráði við Umhverfisstofnun, lögreglu eða dýralækni. Setja þarf viðmið um hvenær dýr telst vera svo sært að heimilt sé að fella það í því skyni að koma í veg fyrir mistúlkun ákvæðisins.

Veiðitími

- Þar sem oft getur reynst nauðsynlegt að breyta veiðitíma með skjótum hætti er lagt til að áfram verði kveðið á um veiðitíma hreindýra í reglugerð.
- Lagt er til að heimilt verði að selja almenn veiðileyfi á hreinkýr í nóvember þegar fengitíma er lokið, í því skyni að koma í veg fyrir að hreinkýr séu felldar á meðan þær sinna ungvíði, til að dreifa veiðialagi og koma að einhverju leyti í veg fyrir ringulreið og truflun undir lok hefðbundins veiðitíma. Í nóvember eru hreindýr sem eytt hafa sumrinu á svæðum þar sem þau eru ekki veiðanleg, komin niður af hálendinu á svæði þar sem er hægt að ná til þeirra. Tekjur af leyfunum ættu að skiptast á sama hátt og tekjur af öðrum leyfum.
- Umhverfisstofnun ætti að hafa heimild til að stjórna hreindýraveiðum með skilvirkari hætti, s.s. að ákveða fjölda veiðimanna á hverjum degi veiðitímabilsins o.s.frv. Með því er einnig unnt að forðast að margir veiðimenn verði á sama svæði í lok veiðitímabilsins.

Veiðisvæði

- Nefndin telur að sömu reglur ættu að gilda um hreindýraveiðar og aðrar veiðar í almenningum og afréttum að því undanskildu að skýra þarf reglur um að

erlendum hreindýraveiðimönnum sé heimilt að veiða í almenningum, afréttum og þjóðlendum.

- Mikilvægt er að koma í veg fyrir mismunandi túlkun laga varðandi veiðisvæði fyrir erlenda veiðimenn en nefndin telur að erlendum veiðimönnum ætti að vera heimilt að stunda hreindýraveiðar í almenningum, afréttum og þjóðlendum og að slík ákvæði séu skýr í lögum til að koma í veg fyrir misræmi í túlkun laganna.
- Eigandi eða umsjónarmaður eignarlanda ákveður hvort hreindýraveiðar eru heimilar á hans landi, en nefndin telur að hvetja ætti landeigendur til að heimila veiðar á sínu landi til að dreifa veiðiálagi.

Almenn atriði varðandi hreindýraveiðar

- Þegar því verður við komið skal farið með úrgang sem fellur til við hreindýraveiðar, að gornum undanskildum, á viðurkennda urðunarstöð. Að öðrum kosti skal úrgangurinn urðaður í gjótum eða öðrum lítt áberandi stöðum.
- Ráðstafanir skulu gerðar til að draga úr samskotun hreindýra, t.d. með því að hvetja til að því verði hætt í umfjöllun um veiðisiðferði á námskeiðum.
- Verði niðurstaða rannsókna á lífslíkum móðurlausra kálfa sú að fella skuli kálfana skal setja skýrar reglur um að fella skuli þann kálf sem fylgdi felldu hreinkúnni og að leiðsögumönnum beri að fylgja því eftir. Í þessu samhengi vekur nefndin athygli á því að veiðar á hreinkúm á meðan kálfar fylgja þeim eru ekki í samræmi við þá meginreglu að ekki skuli veiða dýr á meðan þau sinna ungvíði.
- Í því skyni og til að koma í veg fyrir alvarleg náttúruspjöll og til að tryggja að bráð sé komið á afurðastöð innan tilskilinna tímamarka telur nefndin að áfram skuli vera heimild í lögum til að notast við vélknúið farartæki sem er með að lágmarki sex hjól til að sækja fellt hreindýr. Þó er hugsanlegt að setja ákveðin fjarlægðarmörk.
- Reynslan hefur sýnt að eftirlit með hreindýraveiðum þarf að auka, bæði á og utan veiðitíma og ætti eftirlitið að vera í höndum opinberra aðila. Verði eftirlitið í höndum annarra aðila en lögreglu er mikilvægt að eftirlitsaðila verði veittar auknar heimildir til að beita viðurlögum.

Skipting veiðigjalds og arður af hreindýraveiðum

- Árlegur veiðikvóti hefur takmörkuð áhrif á kostnað við stjórnslu, vöktun og eftirlit. Eðlilegra væri að þeir aðilar sem hafa umsjón með þessum þáttum geri árlega kostnaðaráætlanir og að sú upphæð sem greidd er sé krónutala en ekki háð fjölda felldra dýra. Arð ætti að greiða af öllum seldum veiðileyfum.
- Óljóst er hvernig vaxtatekjur af hreindýraveiðileyfum eru nýttar, en nefndin leggur til að þessar tekjur verði nýttar til rannsókna á hreindýrastofninum eða eftirlits með hreindýraveiðum.
- Þar sem nokkuð almenn sátt virðist ríkja um fyrirkomulag arðgreiðslna og er það mat nefndarinnar að þær skuli vera óbreyttar.
- Setja þarf skýrar reglur um hvað verður um þá fjármuni sem ekki eru endurgreiddir þegar veiðileyfum er skilað inn (t.d. staðfestingargjald) og aðeins hluti þeirra endurgreiddur. Nefndin telur að greiða skuli landeigendum arð af öllum seldum veiðileyfum, þ.m.t. þeim leyfum sem hafa verið endurgreidd að hluta og að um þær greiðslur skuli gilda sömu reglur og um aðrar arðgreiðslur.

8.2.3 Nytjaveiðar á fuglum

Í 17. gr. villidýralaganna eru taldar upp þær tegundir sem ráðherra er heimilt að aflétta friðun á innan tilgreindra tímamarka. Í reglugerð nr. 456/1994 um fuglaveiðar og nýtingu hlunninda af villtum fuglum með síðari breytingum er nánar kveðið á um veiðitíma þeirra tegunda sem ráðherra hefur ákveðið að aflétta friðun á. Eru veiðtímarnir í öllum tilfellum nokkuð þrengri heldur en kveðið er á um í lögnum. Nefndin leggur til óbreytt fyrirkomulag, þ.e. að lögin leggi grunnlínur varðandi veiðifyrirkomulag sem taki mið af

tilteknum meginreglum, en að veiðitími á hverjum tíma sé tilgreindur í reglugerð. Slíkt fyrirkomulag er augljóslega sveigjanlegra, þar sem annars þyrfti að breyta lögnum í hvert sinn sem ástæða þykir til að hnika til veiðitímum.

Hér á eftir er fjallað um nytjaveiðar á einstökum fuglategundum og gerðar tillögur að tilhögun veiða og veiðitíma þeirra fugla sem heimilt verði að veiða. Til hliðsjónar voru hafðar alþjóðlegar meginreglur (sjá 2. töflu) og þær meginreglur nefndarinnar sem byggja á alþjóðasamningum sem Ísland hefur fullgilt (sjá t.d. 2. box í inngangi 8. kafla og 3. box í 8.2.3.1). Í mörgum tilfellum er erfitt að taka rökræna afstöðu til veiða vegna skorts á upplýsingum. Í slíkum tilvikum telur nefndin að beita ætti einni af meginreglum umhverfisréttar, varúðarreglunni (sjá umfjöllun um meginreglur umhverfisréttar í 4. kafla). Í sumum tilvikum getur ein af varúðarráðstöfunum verið að veiðum sé hætt tímabundið þar til betri gögn liggja fyrir. Þá ætti einnig að hafa til hliðsjónar viðmið um sjálfbærar nytjar. Mælst er til þess að þessi kaflar um nytjaveiðar fugla sé lesinn með hliðsjón af kaflanum um vernd gegn ofveiði (kafla 6.2) en þar er að finna umfjöllun um mikilvægi þess að skilgreina stofnstjórnunarmarkmið og viðmiðunarstofnstærðir, auk þess sem þar er að finna yfirlit yfir þekkingu á helstu veiðistofnum. Tölur um veiðar á íslenskum fuglum og um fjölda veiðimanna í undirköflum hér á eftir eru samkvæmt veiðiskýrslum og eru veiðitölurnar aðgengilegar á vef Umhverfisstofnunar.

8.2.3.1 Alþjóðlegir samningar

Ítarlegt yfirlit um áhrif alþjóðlegra samninga varðandi náttúru Íslands er í 2. kafla en hér verður stiklað á stóru varðandi nytjaveiðar á fuglum. Flestir þeir samningar sem Íslendingar eru aðilar að (t.d. samningurinn um líffræðilega fjölbreytni og Bernarsamningurinn) og þær tilskipanir Evrópusambandsins sem nefndin hefur haft hliðsjón af við vinnu sína leggja áherslu á hliðstæð atriði tengd veiðum. Megininntak þeirra er að allir fuglar skulu friðaðir á varptíma og eftir að þeir snúa til baka úr vetrarheimkynnum. Eins skulu veiðar einkum vera sjálfbærar frístundaveiðar en ekki stundaðar í atvinnuskyni. Ekki er gert ráð fyrir að veitt sé úr stofnum nema að veiðiþol þeirra sé þekkt og að skortur á upplýsingum er ekki réttlætning fyrir veiðum. Grunnreglan er, eins og í gildandi villidýralögum, að allir fuglar (og egg þeirra) eru friðaðir og veiðar á þeim eru aðeins heimilaðar í samræmi við rökstuddar undanþágur. Ef stofnar eru hnignandi gildir varúðarreglan. Veiðar skulu fara fram þannig að það valdi dýrinu sem minnstu álagi. Samkvæmt fuglatilskipuninni er sölubann á fuglum og afurðum þeirra en undanþágur eru veittar til sölu á tilteknum tegundum á öllu umráðasvæði sambandsins eða innan lögsögu einstakra ríkja. Þegar ríki sækja um slíkar undanþágur þurfa umsóknirnar að vera rökstuddar með fullnægjandi upplýsingum. Í öllum tilfellum þarf að vera hafið yfir vafa að stofnar þoli veiðiálagið. Á Íslandi er nú heimilt að veiða 15 tegundir fugla sem ekki er heimilt að veiða í neinu landi Evrópusambandsins. Þetta eru einkum sjófuglar, þar á meðal allar fimm svartfuglategundirnar sem verpa hér.



3. box. Almennar meginreglur nefndarinnar varðandi nytjaveiðar (frístunda- og hlunnindaveiði) á fuglum

Reglurnar taka mið af alþjóðlegum skuldbindingum okkar m.t.t. þeirra samninga á sviði náttúruverndar sem Ísland hefur þegar fullgilt.

- Forsenda fyrir veiðum er að bráðin sé nýtt á einhvern hátt.
- Allir fuglar (og egg þeirra) er að grunni til friðaðir. Veiðar skulu byggja á rökstuddum undanþágum.
- Við afléttingu friðunar og veitingu leyfa til veiða skal tryggt að veiðipól sé hafið yfir vafa og að veiðar séu sjálfbærar (sjá kafla 6.2).
- Stjórnþæki þurfa að vera fyrir hendi til að stýra veiðunum og ef vafi er á því hvort veiðar séu sjálfbærar (t.d. ef stofn fer stöðugt hnignandi) gildir varúðarreglan, þ.a. skortur á upplýsingum réttlætir ekki veiðar.
- Veiðar skulu stundaðar til eigin nota en ekki í atvinnuskyni.
- Ekki skal veiða fugla á varptíma.
- Ekki skal veiða fugla er þeir snúa til baka frá vetrarheimkynnum (tímabilið milli komu og varps).
- Ekki skal veiða fugla þegar þeir eru ófleygir.
- Veiðar skulu valda sem minnstri truflun og ávallt skal aflífa bráð á sem skjótastan og sársaukaminnstan hátt.
- Veiðimenn skulu gera allt sem í þeirra valdi stendur til að finna og aflífa skotsærða fugla
- Ekki skal versla með veidda fugla og afurðir þeirra.

Tekið skal fram að hér er um **almennar** meginreglur að ræða og að í einhverjum tilfellum eiga rökstuddar, skilgreindar undantekningar frá þeim rétt á sér, sem útfærðar eru í lögum eða reglugerðum. Það getur t.d. átt við ef ekki er hægt að nytja viðkomandi tegund að öðrum kosti og hvað varðar sölu á skilgreindum tegundum. Nánar er fjallað um veiðifyrirkomulag einstakra tegunda í sérstökum köflum.

Þær breytingar varðandi fuglaveiði sem nefndin leggur til í umfjöllun um einstakar tegundir taka mið af því að lögin endurspegli meginreglurnar. Tímabundnar takmarkanir á veiði vegna bágrar stöðu einstaka stofna eru því ekki hluti af tillögum nefndarinnar, enda ætti ekki að skrifa slíkar breytingar inn í lög heldur setja í reglugerð eftir skoðun hverju sinni. Nefndin bendir þó á nokkrar tegundir sem skoða ætti sérstaklega m.t.t. mögulegra verndaraðgerða. Yfirlit um tillögur nefndar varðandi skotveiðitíma á fuglum má finna í 12. töflu.

8.2.3.2 Gæsir

Heimilt er að veiða grágæs og heiðagæs frá 20. ágúst til 15. mars. Þessir stofnar eru báðir sterkir en veiðiálag á grágæsastofninn er mjög mikið [546-548]. Heiðagæs og grágæs eru báðar skráðar á III. viðauka með Bernarsamningnum. Vegna tegunda sem skráðar eru á þennan viðauka ber aðildarríkjum að grípa til verndarráðstafana vegna tegundanna og reglur skulu vera um nýtingu. Grágæs er skráð á IIA. viðauka með fuglatilskipuninni og er því heimilt að veiða hana í öllum aðildarríkjum Evrópusambandsins. Heiðagæsin er hins vegar skráð á IIB. viðauka með fuglatilskipuninni sem þýðir að hana má veiða í þeim löndum sem ákveða að leyfa það, þ.e. hægt að er að sækja um undanþágu í því skyni að heimila veiðar á tegundinni.

Komutími grágæsa og heiðagæsa hefur færst framár síðustu ár um 0,7-0,8 daga á ári að jafnaði frá 1988 í takti við hlýnandi loftslag [549]. Grágæsin kemur fyrr og sjást fyrstu fuglar á varpstöðvum í uppsveitum Árnassýslu upp úr 20. mars. Heiðagæsir hafa einnig

flýtt komutíma sínum en koma almennt seinna en grágæsir og nokkuð eftir að veiðitíma er lokið [549]. Telur nefndin að veiðitími grágæsa og heiðagæsa skuli vera sá sami og nú er kveðið á um í reglugerð. Nefndin telur þó æskilegt að fylgst verði með frekari breytingum á komutíma grágæsa til landsins í framtíðinni og að aftari mörk veiðitíma verði aðlöguð ef fer að bera á komu fuglanna á veiðitíma í samræmi við meginregluna um bann við veiðum á fuglum þegar þeir snúa aftur til varpstöðva.

Veturseta grágæsa hér á landi hefur aukist síðustu ár, hugsanlega vegna hagstæðs tíðafars og meira fæðuframboðs samfara aukinni kornrækt. Hætt er við að grágæsir með vetursetu búi við rýran kost þegar líður á veturinn, einkum ef tíðarfar er óhagstætt, og eru þá viðkvæmar fyrir skotveiðum. Víða erlendis tíðkast skyndilokanir á ákveðnum svæðum eða tímabilum ef svo háttar og leggur nefndin til að veitt verði heimild til að banna veiðar á ákveðnum tegundum á ákveðnum svæðum að uppfylltum skilyrðum sem tilgreind væru sérstaklega í reglugerð (sjá einnig í kafla 8.1.1.2 um veiðar á vernduðum svæðum). Mikilvægt er að skýrt sé hvernig slíkri heimild sé beitt og að ferlið sé fljótvirkt og skilvirkt.

Samkvæmt núgildandi löggjöf er heimilt að veiða helsingja frá 1. september til 15. mars með þeirri undantekningu að í Skaftafellssýslum eru helsingjar friðaðir til 25. september til að vernda nýlegan íslenskan varpstofn. Veiðum á helsingja virðist vel fyrir komið en stofninn hefur vaxið fram á síðustu ár [550, 551] og ráðstafanir hafa verið gerðar til að vernda íslenska varpstofninn.

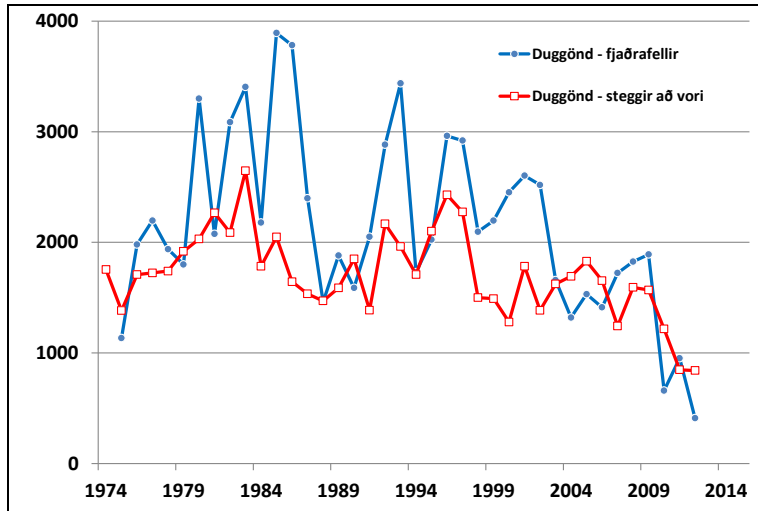
Blesgæs hefur verið friðuð hér á landi frá árinu 2006 vegna fækkunar í stofninum. Nefndin leggur til að fylgst verði náið með stofnframvindu og leggur til að veiðar verði heimilaðar aftur þegar stofninn er talinn þola veiði en blesgæs var talsvert nýtt fram að friðun.

8.2.3.3 Endur

Þær endur sem nú er heimilt að veiða eru grændurnar stökkönd, urtönd, rauðhöfðaönd og kafendurnar duggönd, skúfönd, hávella og toppönd. Veiðitími anda er frá 1. september til 15. mars.

Samkvæmt fuglatilskipuninni er heimilt að veiða stökkönd, urtönd, rauðhöfðaönd og skúfönd í öllum þeim aðildarlöndum sem það leyfa. Aðrar andategundir sem heimilt er að veiða hér á landi eru á IIB. viðauka með fuglatilskipuninni þar sem taldar eru upp tegundir sem unnt er að sækja um undanþágu til veiða á.

Að mati nefndarinnar ætti að vera áfram heimilt að veiða allar þær tegundir anda sem nú er heimilt að veiða. Þó ætti að gæta sérstaklega að duggönd en sá stofn er illa þekktur á landsvísi en fækkað hefur stöðugt um áratugaskeið á helsta varpstaðnum (Mývatni) vegna átubrests (sjá 10. mynd) [552]. Duggöndin stendur auk þess mjög höllum fæti í Evrópu og er þar á valista [553]. Með tilliti til ástands stofnsins við Mývatn er rík ástæða til að kanna stöðu dugganda á landsmælikvarða og grípa til aðgerða varðandi veiðar ef þurfa þykir. Afar lítið er þó veitt af duggönd og henni stendur því varla hættu af veiðum.



10. mynd. Fjöldi duggandarsteggja á Mývatni 1975-2012. Duggöndum við Mývatn hefur fækkað stöðugt. Þessi þróun er rakin til mjög lítillar viðkomu um árabíl sem aftur á rætur í lélegri viðkomu helstu fæðustofna. Byggt á óbirtum gögnum frá Náttúruvísindisstöðinni við Mývatn.

Helsta vandamálið varðandi andaveiðar hér á landi er að mat á stofnstærð helstu veiðistofna anda á landsvísu er aðeins byggt á grófum ágiskunum og brýnt er að bæta úr þeim þekkingarskortum með auknum rannsóknum. Einnig telur nefndin að eðlilegt væri að kanna betur áhrif skotveiða á endur á ferskvatni í vetrarhörkum en leiða má líkur að því að þær geti haft neikvæð áhrif umfram það sem fjöldi veiddra fugla gefur til kynna. Niðurstaða nefndarinnar er að veiðitími anda skuli vera óbreyttur að svo stöddu, en skoða þurfi nánar hvort ástæða sé til að draga tímabundið úr veiði á duggöndum.

8.2.3.4 Skarfar

Báðar skarfattegundirnar, dílaskarf og toppskarfar, er heimilt að veiða frá 1. september til 15. mars. Dílaskarfur er meðal þeirra fáu íslensku fuglastofna sem eru vaktaðir reglulega. Toppskarfur og dílaskarfur eru skráðir á III. viðauka við Bernarsamninginn. Hvorug tegundin er skráð í viðauka fuglatilskipunarinnar og er því óheimilt að veiða þær innan marka Evrópusambandsins.

Dílaskarfsstofninn er í vexti en toppskarfsstofninn hefur minnkað nokkuð frá því um 1995 [554, 555]. Skarfastofnarnir standa báðir ágætlega þó þeir séu frekar litlir miðað við aðra veiðistofna, eða um 5000 varppör. Dílaskarfur og toppskarfur setjast upp í vörp í mars og hefja undirbúning varps. Samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum Íslendinga eru veiðar á fuglum bannaðar á varptíma. Í samræmi við það leggur nefndin til að veiðitími skarfa verði stytur og að ekki verði heimilt að veiða skarfa eftir febrúarlok.

8.2.3.5 Svartfuglar

Í villidýralögunum og reglugerð nr. 456/1994 um fuglaveiðar og nýtingu hlunninda af villtum fuglum eru allir svartfuglarnir, álka, langvía, stuttnefja, teista og lundi, settir undir sama hatt og eru skotveiðar á þeim heimilar frá 1. september til 10. maí.

Öllum svartfuglastofnum hérlendis hefur hnignað á undanförunum árum. Ástæður þess eru ekki að fullu þekktar þó að líklegt megi telja að þessi þróun tengist breytingum á fæðuframboði. Haustið 2011 skipaði umhverfisráðherra vinnuhóp til að fjalla um málefni svartfuglastofna í ljósi bágrar stöðu stofnanna. Var hópnum falið að gera tillögur um aukna verndun og aðgerðir sem mættu stuðla að endurreisn stofnanna. Hópurinn skilaði skýrslu í lok árs 2011 [156]. Þar voru helstu tillögur meirihluta nefndarinnar að allir svartfuglastofnarnir fimm skyldu friðaðir fyrir veiðum og eggjatöku í fimm ár og að

stórefla þyrfti rannsóknir á þessum tegundum. Einnig voru gerðar sértækari tillögur um fleiri þætti sem snúa að afföllum á svartfuglum, s.s. vegna meðafla í netum, svæða sem friðuð yrðu fyrir veiðum, aukinni fræðslu o.fl. [156]. Vinna þessa hóps miðaði fyrst og fremst að því að skoða brýnar aðgerðir til að bregðast við ástandi stofnanna. Umfjöllun um svartfugla sem hér fer á eftir miðast hins vegar við lagalegt umhverfi varðandi svartfuglaveiðar almennt. Þegar rætt er um veiðitíma o.þ.h. er hér því átt við umgjörð veiða þegar þannig árar að stofnarnir séu taldir þola veiðar. Varðandi viðmið fyrir sjálfbærar veiðar vísast til kafla 6.2.

Lífslíkur svartfugla eru að jafnaði háar þegar fullorðinsaldri er náð en viðkoma er hæg og slíkir stofnar þola hlutfallslega litla veiði [135] (sjá umfjöllun um r- og k-tegundir í 5. rammagrein í kafla 6.2.1). Skotveiðar og fugladauði í netum eru þættir sem geta bæst við náttúruleg vanhöld. Hlutur þessara affalla í stofnbreytingum er óþekktur. Líkt og hjá flestum langlífum fuglum eykst varpárangur svartfugla yfirleitt með aldri, þ.e. eldri fuglar eru líklegri til að koma upp unga (þar til nokkuð háum aldri er náð). Einnig verpa eldri fuglar gjarnan fyrr á vorin [556]. Þann 10. maí er varptími svartfugla byrjaður að því leyti að þeir eru farnir að setjast upp í björg og þörun er hafin. Hvort tveggja eru atburðir sem hafa áhrif á varpárangur [556, 557]. Líklegt er að vorveiðar á svartfuglum nærri fuglabjörgum komi mest niður á fullorðnum varpfuglum en ókynþroska ungfuglar (e. *prospectors*) langlífra sjófugla koma yfirleitt ekki upp í vörpin fyrr en líður á varptímann. Er talið að slíkar heimsóknir ungfuglanna miði að því að afla upplýsinga um gæði varpsvæða sem nýtast þeim seinna á ævinni [558].

Ástæður hnignunar svartfuglastofnanna má væntanlega rekja til víðtækra breytinga á ástandi og útbreiðslu fæðustofna í sjó [156, 559]. Til að mynda fækkaði álku um tæp 20% milli tímabilanna 1983-1986 og 2005-2008, langvíu um 20% og stuttnefju uggvænlega, eða um 44% á sama tímabili samkvæmt talningum [560]. Ástand lunda við sunnanvert landið hefur verið mjög bágborið síðustu árin og lélegur varpárangur verið viðvarandi. Í Vestmannaeyjum hafa heimamenn gripið til takmarkana á veiði til að hlífa lundastofninum [561]. Árið 2010 var veiðidögum fækkað verulega og árið 2011 voru lundaveiðar alveg bannaðar í Eyjum. Þá hefur varpárangur verið lélegur við Breiðafjörð síðustu ár [562]. Ekki er sömu sögu að segja um lundabyggðir í öllum landshlutum og við norðanvert landið virðist lundi standa betur að vígi en fyrir sunnan og vestan.

Teistustofninn er mun minni en hinna svartfuglanna og hefur verið áætlaður um 10.000-15.000 þör [73]. Víða um landið hefur teistu fækkað verulega, svo sennilega er þessi tala mun lægri (Ævar Petersen, munnl. uppl.). Leiddar hafa verið líkur að því að hnignunin tengist breytingum á fæðuframboði og ágangi minks í landvörp en einnig ferst mikið af teistu í grásleppunetum [330, 563]. Á Ströndum hefur orðið vart við mikla fækkun teistu þar sem varpstofn virðist hafa minnkað um 80% frá 1959. Talið er að fækkunin þar tengist landnámi minks [564] en teistu hefur einnig fækkað mikið í Flatey á Breiðafirði síðustu ár þar sem enginn minkur er [565]. Eins fækkaði teistu milli 1980 og 2007 í Flatey á Skjálfanda [312]. Teista heldur sig á grunnslóð í nágrenni við landið árið um kring og er því hægt að veiða hana allan veiðitímann, frá byrjun september og fram á varptíma að vori. Veiðar á öðrum svartfuglum eru oftast tímabundnari þar sem þeir hverfa frá landinu yfir veturinn, að hluta til eða jafnvel öllu leyti (lundi og stuttnefja). Veiðiálag á teistustofninn er verulegt, jafnvel allt að 10-20% af áætlaðri stofnstærð með fyrirvara um að stofnstærð er ekki þekkt með viðunandi vissu. Sennilega er teista yfir höfuð ekki heppileg veiðitegund vegna líffræði sinnar, lifnaðarháttá og líttillar stofnstærðar.

Svartfuglar verða ófleygir seinni hluta sumars og fram eftir hausti [566]. Nákvæmar tímasetningar á því eru ekki þekktar hér á landi en miðað við mynstur í N-Ameríku má gera ráð fyrir að svartfuglar séu margir ófleygir eða illa fleygir út september [566]. Samkvæmt villidýralögunum og meginreglum alþjóðasamninga er óheimilt að veiða fugla í sárum. Svartfuglar forða sér þó fyrst og fremst með því að kafa og óljóst er hversu mikil

áhrif það hefur á möguleika þeirra til að sleppa að þeir kunna að vera ófleygir í byrjun veiðitíma að hausti. Í þessu samhengi skal hafa í huga að svartfuglar knýja sig áfram með vængjum í kafi og skertar flugfjaðrir kunna að hafa talsverð áhrif á köfunarhæfni og möguleika til að forða sér. Nefndin telur æskilegt að fellitími og köfunarhæfni svartfugla verði könnuð frekar með hliðsjón af þeirri meginreglu að ekki skuli veiða ófleyga fugla en að ekki verði gerðar breytingar á veiðitíma að hausti fyrr en þær upplýsingar liggja fyrir.

Nefndin leggur til að veiðitími svartfugla verði stytur að vori og ljúki 15. mars og þá með hliðsjón af eftirfarandi: (1) Varptími svartfugla (sú atburðarás er hefur áhrif á varp, t.d. þörun og varnir hreiðurstæða) er hafinn í lok veiðitíma, (2) veiðarnar eru líklegar til að koma meira niður á fullorðnum varpfuglum, (3) meginsjónarmið í alþjóðasamþykktum og í fuglatilskipuninni er að veiða ekki fugla þegar þeir snúa til baka úr vetrarheimkynnum. Verði veiðar heimilar áfram á vorin ætti aðeins að leyfa slíkt með þeim skilyrðum að könnuð verði dreifing fugla á grunnsævi á veiðitíma, hvar sé mest veitt, hvenær, hversu mikið, aldurssamsetning fugla á vorin og varpárangur, og að veiðitími verði endurskoðaður m.t.t. niðurstaða rannsókna.

Þá er nauðsynlegt að bæta friðun í kringum fuglabjörg þar sem mestar líkur eru á að veiða varpfugla í stórum stíl og leggur nefndin til að skot séu bönnuð á sjó innan tveggja kílómetra frá fuglabjörgum. Í því skyni er nauðsynlegt að skilgreina í reglugerð hvaða staðir teljast fuglabjörg og hver útmörk þeirra eru (sjá einnig 3. kafla).

Nytjar á svartfuglum eru hvergi heimilar í Evrópu, nema í Færeyjum og Noregi. Í Færeyjum er nú lítið veitt af svartfuglum (einhverjar þúsundir af langvíu og álku árlega) og eggjanytjar af svartfugli eru óverulegar (hundruð langvíueggja tekin árlega). Lundi var veiddur í háf að sumarlagi í tugþúsundatali [567] en var friðaður árið 2012 vegna bágrar stöðu stofnsins. Svartfuglaveiðar hafa verið bannaðar um langt skeið í Noregi, að því undanskildu að heimilt er að veiða stuttnefju og teistu í 1-2 mánuði að hausti við Svalbarða. Þær veiðar eru óverulegar, því aðeins tugir fugla af hvorri tegund eru skotnir árlega. Ekki er heimilt að nýta svartfuglsegg lengur en tugir þúsunda eggja voru tekin ár hvert, t.d. á Bjarnareyju til 1971 [568].

8.2.3.6 Rjúpa

Samkvæmt villidýralögunum er veiðitími rjúpu frá 15. október til 22. desember. Veiðitími hefur síðan verið stytur með reglugerðum og er nú stýrt árlega með útgefnum sóknardögum. Rjúpa er í raun eina fuglategundin sem veidd er hér þar sem virk veiðistjórnun fer fram og vöktun hennar er umfangsmeiri en annarra veiðistofna.

Samkvæmt fuglatilskipuninni er heimilt að veiða rjúpu í öllum aðildarríkjum sambandsins.

Nefndin telur að fyrirkomulag rjúpnaveiða sé í ágætum farvegi en bendir þó á að hagræðing væri í því að ákveða veiðitíma rjúpu til nokkurra ára í senn. Því er lagt til að veiðitími á rjúpu verði ákveðinn til lengri tíma, t.d. til þriggja ára, í senn.

- Í villidýralögum eru taldar upp þær tegundir sem ráðherra er heimilt að aflétta friðun á innan tilgreindra tímamarka. Í reglugerð er nánar kveðið á um veiðitíma þeirra.
- Megininntak flestra alþjóðasamninga sem Íslendingar eru aðilar að, er að í grunninn séu allir fuglar friðaðir og að í þeim tilfellum sem veiðar séu leyfðar skuli ekki stunda þær á varptíma og eftir að fuglar snúa til baka úr vetrarheimkynnum. Eins skulu veiðar vera sjálfbærar frístundaveiðar en ekki stundaðar í atvinnuskyni. Ekki er gert ráð fyrir að veitt sé úr stofnum nema veiðipól sé þekkt og veiðar aðeins heimilaðar í samræmi við rökstuddar undanþágur. Á Íslandi er heimilt að veiða 15 tegundir fugla sem ekki er heimilt að veiða í neinu landi Evrópusambandsins.

Gæsir

- Heimilt er að veiða grágæs og heiðagæs frá 20. ágúst til 15. mars. Stofnarnir eru báðir sterkir en veiðiálag á grágæsastofninn er mikið.
- Heimilt er að veiða helsingja frá 1. september til 15. mars með þeirri undantekningu að í Skaftafellssýslum eru helsingjar friðaðir til 25. september til að vernda nýlegan íslenskan varpstofn.
- Blesgæs hefur verið friðuð frá árinu 2006, en áður var blesgæs talsvert nýtt.

Endur

- Heimilt er að veiða stökkönd, urtönd, rauðhöfðaönd, duggönd, hávellu og toppönd frá 1. september til 15. mars. Þessar andategundir er einnig heimilt að veiða skv. fuglatilskipuninni, þó með mismunandi formerkjum.

Skarfar

- Dílaskarf og toppskarfar er heimilt að veiða frá 1. september til 15. mars. Óheimilt er að veiða þessar tegundir innan landa Evrópusambandsins. Skarfastofnarnir standa báðir ágætlega hér þó að þeir séu frekar litlir miðað við aðra veiðistofna.

Svartfuglar

- Í villidýralögum og reglugerðum eru allir svartfuglarnir, þ.e. álka, langvía, stuttnefja, teista og lundi, settir undir sama hatt. Skotveiðar á svartfuglum eru heimilar frá 1. september til 10. maí og ná því inn á varptímamann þar sem þörun er hafin og fuglarnir farnir að setjast upp í björg. Vorveiðar í grennd við fuglabjörg koma líklega mest niður á fullorðnum varpfuglum.
- Öllum svartfuglastofnunum hefur hnignað á undanförunum árum og er líklegt að þróunin tengist breytingum á fæðuframboði. Lífslíkur svartfugla eru að jafnaði háar þegar fullorðinsaldri er náð en viðkoma er hæg og slíkir stofnar þola hlutfallslega litla veiði.
- Ástand lundastofnsins við sunnan- og vestanvert landið hefur verið mjög bágborið síðustu ár og lélegur varþrangur hefur verið viðvarandi. Ástand stofnsins við norðanvert landið virðist vera betra.
- Teistustofninn er mun minni en stofnar hinna svartfuglanna og hefur henni fækkað á undanförunum árum. Teista heldur sig á grunnslóð við landið allt árið og því er hægt að veiða hana allan veiðitímamann og veiðiálag því verulegt. Sennilega er teista yfir höfuð ekki heppileg veiðitegund vegna líffræði sinnar og lífnaðarháttar.
- Svartfuglar eru ófleygir seinni hluta sumars og fram eftir hausti. Samkvæmt villidýralögum er óheimilt að veiða fugla í sárum.

Rjúpa

- Samkvæmt villidýralögum er veiðitími rjúpu frá 15. október til 22. desember. Veiðitíminn hefur í gegnum tíðina verið stytur með reglugerðum og er nú stýrt árlega með útgefnum sóknardögum. Heimilt er að veiða rjúpu í öllum aðildarríkjum Evrópusambandsins.

8.2.3.7 Helstu tillögur og niðurstöður nefndar varðandi nytjaskotveiðar á fuglum

Nefndin telur nauðsynlegt að villidýralögin endurspegli meginreglur alþjóðasamninga sem Íslendingar hafa fullgilt ásamt meginreglum sem snúa að dýravelferð og sjálfbærum nytjum (sjá t.d. yfirlit um meginreglur nefndar varðandi nytjaveiðar á fuglum í 2. boxi í inngangi 8. kafla og 3. boxi í 8.2.3.1).

Þær breytingar varðandi fuglaveiði sem nefndin leggur til í umfjöllun um einstakar tegundir taka mið af þessu. Tímabundnar takmarkanir á veiði vegna bágrar stöðu einstaka stofna eru því ekki hluti af tillögum nefndarinnar, enda ætti ekki að skrifa slíkar breytingar inn í lög heldur setja í reglugerð eftir skoðun hverju sinni. Þá telur nefndin að í þeim tilvikum þar sem erfitt er að taka rökstudda afstöðu til veiða vegna skorts á upplýsingum skuli fuglastofnar njóta vafans sbr. meginreglur umhverfisréttar og viðmið um sjálfbærar nytjar (sjá kafla 4 og 6.2). Þá skulu ávallt vera fyrir hendi skýrar lagaheimildir til veiðistjórnunar af hálfu stjórnvalda. Til dæmis ætti í endurskoðuðum lögum að vera ákvæði sem heimilar að veiðar séu bannaðar á ákveðnum tegundum á ákveðnum svæðum að uppfylltum skilyrðum sem tilgreina skal sérstaklega í reglugerð. Skýrt þarf að vera hvernig slíkri heimild sé beitt og ferlið verður að vera fljótvirkt og skilvirkt til að það gegni sínu hlutverki. Þá er almennt þörf á auknum rannsóknum á veiðitegundum (sjá 10. kafla). Hér á eftir eru helstu tillögur nefndar vegna skotveiða til nytja á einstökum tegundum eða tegundahópum. Yfirlit um tillögur að breyttum skotveiðitíma fugla má einnig finna í 12. töflu.

Gæsir

- Nefndin telur að veiðitími gæsa skuli vera sá sami og nú er kveðið á um í reglugerð en leggur jafnframt áherslu á að fylgst verði með komutíma grágæsa og aftari mörk veiðitíma aðlöguð ef fer að bera á komu fuglanna á veiðitíma í samræmi við meginregluna um bann við veiðum á fuglum þegar þeir snúa aftur til varpstöðva.
- Nefndin leggur ekki til breytingar á veiðitíma helsingja.
- Vegna óhagstæðrar stofnþróunar var blesgæs friðuð árið 2006. Nefndin leggur til að fylgst verði náið með framvindu stofnsins og að veiðar verði heimilar aftur þegar blesgæs er talin þola veiðar.

Endur

- Nefndin leggur ekki til breytingar á veiðifyrirkomulagi á öndum. Nauðsynlegt er þó að kanna nánar ástand duggandarstofnsins á landsvísu og mögulega grípa til aðgerða ef þörf er á. Sömuleiðis þarf að kanna betur áhrif skotveiða á endur á ferskvatni í vetrarhörkum.

Skarfar

- Vegna þeirrar meginreglu að veiðar skuli vera bannaðar á varptíma leggur nefndin til að veiðitími skarfa verði stytur þannig að heimilt verði að veiða skarfa frá 1. september til febrúarloka.

Svartfuglar

- Með hliðsjón af því að á vorin er varptími svartfugla hafinn í lok veiðitíma og veiðarnar því líklegar til að koma mest niður á fullorðnum varpfuglum, og þeim meginsjónarmiðum alþjóðasamþykktar og fuglatilskipunarinnar að ekki skuli veiða fugla þegar þeir snúa til baka úr vetrarheimkynnum, leggur nefndin til að almennur veiðitími svartfugla að vori verði stytur og að veiðum ljúki 15. mars. Verði vorveiðar áfram leyfðar í núverandi mynd, eða með minni styttingu en lagt er til hér, er skilyrði fyrir því að samhliða fari af stað umfangsmiklar rannsóknir með það að markmiði að varpa frekara ljósi á áhrif veiða á þessum tíma og skal vorveiðitími ákvarðaður með hliðsjón af niðurstöðum rannsókna.
- Nefndin telur að nauðsynlegt sé að fellitími og köfunarhæfni svartfugla verði könnuð frekar með hliðsjón af þeirri meginreglu að ekki skuli veiða ófleyga fugla en leggur ekki til að gerðar verði breytingar á veiðitíma svartfugla að hausti fyrir en þær upplýsingar liggja fyrir.
- Nefndin bendir á að sennilega er teista yfir höfuð ekki heppileg veiðitegund vegna líffræði sinnar, lifnaðarháttar og lítillar stofnstærðar. Skoða þarf hvort ástæða sé til að endurmeta hana sem veiðitegund.
- Lagt er til að skot séu bönnuð á sjó innan tveggja kílómetra frá fuglabjörgum. Fuglabjörg ætti að skilgreina í reglugerð.

Rjúpa

- Nefndin telur að málefnum rjúpunnar sé vel fyrir komið í núverandi farvegi og leggur ekki til breytingar á veiðitíma en leggur til að veiðitími á rjúpu verði ákveðinn til lengri tíma í senn en nú er gert.

8.2.3.8 Tegundir sem eru veiddar í Evrópu en friðaðar á Íslandi

Á opinberum vettvangi, og þá sérstaklega meðal veiðimanna, kemur reglulega upp umræða um hvort hægt væri að fjölga veiðitegundum hérlendis. Það er eðlilegt að velta upp þessari spurningu við heildarskoðun á vernd, velferð og veiðum villtra fugla, þar sem fjölgun veiðitegunda gæti mögulega dreift veiðiálagi og þannig minnkað álag á þær tegundir sem veiddar eru nú þegar, að því gefnu að heildarveiðisókn haldist óbreytt. Til þess að heildaráhrif af fjölgun veiðitegunda yrði jákvæð m.t.t. náttúruverndar og sjálfbærrar þróunar þyrfti hins vegar að skoða mjög ítarlega hvaða nýjar tegundir gætu komið til greina og leggja mat á hver áhrif veiða yrðu á þær, sem og heildaráhrif (þar með talið truflun) á aðrar tegundir.

Í fuglatilskipuninni er tegundum raðað eftir verndarstöðu. Í II. viðauka tilskipunarinnar er fjallað um tegundir sem má veiða í öllum eða sumum Evrópusambandslöndum. Á listanum eru um 30 tegundir íslenskra varpfugla. Af þeim má þegar veiða 14 tegundir hér á landi. Nokkrar tegundir eru sjálfriðaðar vegna lítilla stofna. Átta tegundir eru hins vegar með stæðilega stofna og þyldu mögulega einhverjar veiðar (sjá einnig 5. töflu í kafla 6.2.5.2). Hér verður fjallað stuttlega um helstu líffræðilegu einkenni og aðra þætti sem nauðsynlegt er að hafa í huga varðandi mögulegar veiðar á viðkomandi tegundum hérlendis. Er hér um að ræða innlegg nefndarinnar í umræðuna um hvort slíkar veiðar kæmu til greina, en nefndin hefur ekki forsendur til að leggja mat á hvort heimila skuli veiðar á einhverri þessarar tegunda.

8.2.3.8.1 Skógarpröstur

Íslenski þratarstofninn er talinn stór eða um 100-200 þúsund varppör en stærð hans er þó byggð á ágiskunum [525]. Ekki er þó ólíklegt að hauststofninn slagi í milljón fugla. Engin hefð er fyrir veiðum á skógarpresti hér á landi og hefur hann verið alfriðaður frá 1882. Heimilt er að veiða skógarprösti í átta Evrópulöndum, þar á meðal í Frakklandi og í Portúgal, þangað sem íslenskir skógarprestir virðast einna helst fara [525]. Spörfuglar hafa fremur lágar lífslíkur og frjósemi þeirra er yfirleitt góð og þola því oft talsvert veiðiálag (sjá umfjöllun um r- og k- tegundir í kafla 6.2.1). Lífslíkur fullorðinna skógarprasta milli ára hafa mælst um 45% [569]. Ef skoða ætti mögulegar veiðar á skógarpresti væri nauðsynlegt að meta stærð stofnsins, aldurshlutföll á líklegum veiðitíma á haustin og áætla áhrif mögulegra veiða á stofninn. Óþarfi er að fjölýrða um afstöðu almennings til veiða á skógarpresti en fullvíst má telja að mikill meirihluti þjóðarinnar sé slíkum veiðum andsnúinn.

8.2.3.8.2 Hrossagaukur

Íslenski hrossagaukastofninn er talinn stór en hann hefur verið gróflega metinn 180 þúsund varppör [570]. Ef gert er ráð fyrir einum fleygum unga á þar (sem telst góður varpárangur) má gera ráð fyrir að hauststofninn sé um hálf milljón fugla. Hrossagaukur er veiddur víða í Evrópusambandslöndunum, t.d. á Bretlandseyjum þar sem margir íslenskir hrossagaukar hafa vetursetu [525]. Veiði á hrossagauk hefur minnkað víða í Evrópu í takt við rýrnun votlendis sem einkum hefur farið undir landbúnað [571, 572].

Utan varptíma, þegar hrossagaukaveiðar fara fram, eru hrossagaukar lítt sýnilegir og eru veiddir einn og einn í einu þar sem þeir eru fældir upp úr votlendi.

Lífslíkur hrossagauka mælast oftast lægri en hjá flestum öðrum vaðfuglum eða um 50-60% milli ára hjá fullorðnum fuglum [573, 574] en slíkt er hagstætt veiðum miðað við langlífari tegundir. Mögulegt er að íslenski hrossagaukastofninn þoli einhverja veiði. Nefndin telur hins vegar að áður en slíkt kæmi til skoðunar skuli gera ákveðnar grunnmælingar á líklegum veiðitíma að hausti, s.s. á stærð hauststofns og dreifingu fugla. Þá telur nefndin að einnig skuli kanna brottfararmynstur hrossagauka frá Íslandi en brottfararmynstur flestra vaðfugla er heppilegt vegna haustveiða því æskilegt er að veiðar komi frekar niður á ungfuglum og hafi þannig minni áhrif á stofnstærð en ef fullorðnir fuglar eru veiddir. Hjá flestum vaðfuglum er hægt að mæla aldurshlutföll að hausti með beinum athugunum. Hrossagaukur er hins vegar felugjarn og því þarf að safna fuglum (lifandi eða dauðum) til að kanna brottfararmynstur. Slíkt væri hægt að kanna, t.d. með tilraunaveiðum, sem gæfu einnig mynd af aldurshlutfalli í veiði. Þegar þessar mælingar liggja fyrir væri hægt að áætla veiðiþol og gera tillögu að fyrirkomulagi veiða. Telja má líklegt að tilfinningar almennings til mófugla yrðu ekki hliðhollar hugsanlegum veiðum á hrossagauk. Engin hefð er fyrir veiðum á hrossagauki hér á landi og hann hefur verið friðaður hér frá 1914.

8.2.3.8.3 Heiðlóa

Talið er að um helmingur allra heiðlóa í heiminum verpi á Íslandi [575] og er áætlaður varpstofn um 310 þúsund pör [570]. Stofnbreytingar hér eru ekki þekktar og þörf er á frekari mælingum til að meta betur stofnstærð og breytingar á henni. Íslenskar heiðlóur halda að mestu til í V-Evrópu á veturna, frá Írlandi til Pýreneaskagans [576]. Þrátt fyrir að heiðlóustofninn sé einn stærsti fuglastofn á Íslandi er þekking á stofninum afar brotakennd. Heiðlóa virðist vera ósérhæfðari í búsvæðavali en ýmsir aðrir vaðfuglar en verpur þó einna helst í mólendi [315].

Evrópusambandið hefur látið gera sérstakar verndar- og veiðistjórnunaráætlanir (*management plans*) vegna tegunda sem veiða má á sambandssvæðinu en hafa óhagstæða verndarstöðu og er heiðlóa ein þeirra tegunda [577]. Gera má ráð fyrir að staða tegundarinnar breytist nokkuð innan sambandsins gangi Ísland í það, vegna stærðar íslenska varpstofnsins.

Heiðlóur sem ætla má að séu að einhverju leyti af íslenskum uppruna eru veiddar á Írlandi (fjöldi óþekktur), í Frakklandi (líklega 15-60 þúsund) og í Portúgal (líklega um 30 þúsund) [577]. Heiðlóur má veiða í sex öðrum Evrópulöndum en það er annað hvort ekki stundað eða þær eru af öðrum uppruna en íslenskum [577]. Á haustin, þegar veiðar gætu farið fram hér á landi, eru lóur að mestu í hópum og mögulegt að stunda veiðar langt fram á haustið (árið 2008 voru um 10 þúsund lóur á landinu í lok október) [578]. Aldursgreining er forsenda þess að hægt sé að meta áhrif hugsanlegra veiða á mismunandi aldurshópa en erfitt er að aldursgreina heiðlóur á færi þegar líður á ágúst og margir fullorðnir fuglar hafa fellt sumarþuninginn [115]. Því þarf að veiða fugla, lifandi eða dauða, til að meta aldurshlutföll.

Árlegar lágmarkslífslíkur heiðlóu eru háar eða um 75-80% hjá fullorðnum fuglum [579, 580] en slíkir stofnar þola veiðar verr en fuglar sem hafa lægri lífslíkur ef veiðar á fullorðnum fuglum eru verulegar. Varpárangur vaðfugla er yfirleitt lítill og hlutfall unga í hauststofnum er því oft lágt miðað við fugla sem verpa fleiri eggjum og koma upp mörgum ungum í góðum árum. Að undangengnum nauðsynlegum mælingum á aldurshlutföllum að hausti, stofnstærð og mati á veiðiþoli væri hægt að skipuleggja hugsanlegar veiðar. En það á við um heiðlóu eins og hrossagauk að telja má líklegt að viðhorf almennings til slíkra veiða yrði ekki jákvætt þar sem engin hefð er hérlendis fyrir

veiðum á tegundinni. Heiðlóa var mikið veidd hér á 19. öld af erlendum ferðamönnum og þá aðallega á varptíma, en nær engin hefð er fyrir veiðum Íslendinga á þessari tegund. Lóan hefur verið friðuð hér á landi frá 1914.

8.2.3.8.4 Æðarfugl

Stofn æðarfugls er stærsti andastofn Íslands og er fuglinn algengur víðast í kringum landið. Talið er að um 250 þúsund pör verpi hér [581] og er varpið þéttast á Vesturlandi og Vestfjörðum. Æðarfuglastofnar eru víðast hvar sterkir í Evrópu og frekar á uppleið til skamms tíma [582], en nýlegar rannsóknir benda til mikillar fækkunar við Eystrasalt [583]. Æðarfugl er veiddur í fimm Evrópulöndum; Finnlandi, Svíþjóð, Danmörku, Eistlandi og Frakklandi. Veiðar á Grænlandi gengu nærri stofninum á 20. öld en ástandið virðist hafa batnað á allra síðustu árum í kjölfar aðgerða til að draga úr veiðum [584]. Hér á landi hefur æðarfugl verið friðaður fyrir veiðum frá 1847, lengur en aðrir fuglar, og eggjataka takmörkuð frá 1787. Þó veiðar á æðarfugli hafi verið bannaðar hefur stofninn verið mikið nýttur til dúntekju. Eins og flestar endur framleiðir æðarfugl talsvert af ungum og ungahlutfall í hauststofninum er því líklega hagstætt veiðum. Árlegar lífslíkur fullorðinna fugla eru gjarnan um 90% [585]. Líklegt er að íslenski æðarfuglastofninn þoli talsverðar veiðar ef tekið er mið af stofnum í nágrannalöndunum sem veitt er úr. Af þeim tegundum fugla sem kæmu til greina sem nýjar veiðitegundir er stofn æðarfugls einna stærstur. Nefndin telur að áður en hægt væri að skoða möguleika á sjálfbærum veiðum þyrfti að gera lýðfræðilegar mælingar, t.d. á aldurshlutföllum að hausti, afföllum og betri mælingar á stofnstærð. Jafnframt er rétt að ítreka að hlunnindi af æðarfugli, önnur en veiðar, eru umtalsverð og óvíst er að ókönnuðu máli hvaða áhrif veiðar hefðu á dúntekju, en mögulegt er að neikvæð áhrif á dúntekju gætu orðið umtalsverð. Æðarfuglinn hér við land er ekki vanur skotveiðum og er að jafnaði fremur gæfur. Yrðu veiðar leyfðar á honum er mögulegt að fuglarnir breyttu um búsvæðaval í varpi og þjöppuðust frekar saman á óbyggð svæði, þar sem jafnframt væru takmarkaðri möguleikar til nýtingar æðardúns.

8.2.3.8.5 Spói

Líkt og heiðlóa er spói einn af útbreiddustu mófuglum landsins. Stofninn er stór miðað við aðra mófugla sem verpa hér á landi og var metinn um 250 þúsund pör árið 2002 [586]. Íslenski spóastofninn er sá langstærsti í Evrópu og talið er að um 40% af heimsstofninum verpi hér [108]. Stofnmatið er fremur gróft og æskilegt væri að vinna nákvæmara mat. Íslenskir spóar eru af sérstakri undirtegund sem aðeins verpur í NV-Evrópu, *Numenius phaeopus islandicus*. Fullorðnir spóar virðast flestir yfirgefa landið seinni hluta júlí og fyrri hluta ágúst en talsvert ber á ungum fuglum fram í september en aldursbundið brottfararmynstur spóa þarf þó að kanna betur [115, 587]. Lífslíkur fullorðinna spóa eru fremur háar eins og hjá flestum stórvöxnum vaðfuglum, sennilega nálægt 90% milli ára [588, 589].

Heimilt er að veiða spóa í þremur löndum Evrópusambandsins: Danmörku, Frakklandi og Bretlandi [55]. Engin hefð er fyrir veiðum á spóa hérlendis en heimilt var að veiða spóa hér síðsumars og að haustlagi til 1954. Aðrir vaðfuglar höfðu verið alfriðaðir 40-50 árum fyrr. Ef veiðar á spóa kæmu til greina væri eðlilegast að þær hæfust ekki fyrr en í september þegar fullorðnir fuglar hafa yfirgefið landið en til að kanna fýsileika slíkra veiða þyrfti að mæla stærð og útbreiðslu hauststofnsins, aldursdreifingu og áætla áhrif mögulegra veiða á stofnstærð. Auk hárra lífslíkna (sem gera stofna viðkvæma fyrir veiðum) eru ákveðin varúðarmerki hvað varðar mögulegar veiðar á spóa. Af sjö nánnum ættingjum spóans eru tvær tegundir (norðspói *Numenius borealis* og dílaspoi *N. tenuirostris*) alveg eða nær útdauðar, að því að talið er einkum vegna veiða og breytinga á búsvæðum [590, 591]. Gengið hefur verulega á stofna tveggja annarra spóategunda

með veiðum [592, 593]. Þetta bendir til að lífssögubættir (s.s. hlutfall lífslíkna og nýliðunar, búsvæðanotkun og atferli) *Numenius* (spóa)ættkvíslarinnar geri hana viðkvæma gagnvart auknum afföllum af völdum veiða. Þá eru vísbendingar um að mikilvægustu varpsvæði spóa hérlendis (hálfgróin og deig sendin svæði, oft meðfram ám) eigi undir högg að sækja [594].

8.2.3.8.6 Jaðrakan

Íslenski jaðrakanastofninn er af sérstakri undirtegund (*Limosa limosa islandica*) en sá jaðrakan sem veiddur er sums staðar í Evrópu er af annarri undirtegund (*L.l. limosa*). Sá síðarnefndi hefur átt undir högg að sækja og hefur fækkað mikið síðustu ártugi eins og endurspeglast í nýlegri verndaráætlun sem samin var sérstaklega fyrir þann stofn [595]. Aðalástæða fyrir fækkuninni eru líklega breytingar á varpbúsvæðum. Heimilt er að veiða jaðrakan í tveimur löndum Evrópusambandsins, Danmörku og Frakklandi. Síðustu ár hafa jaðrakanar einungis verið veiddir í Frakklandi og voru skotnir þar um 6-8000 fuglar á ári [595], flestir af evrópskum uppruna en einn og einn íslenskur fugl hefur slæðst með.

Íslenski jaðrakanastofninn hefur stækkað mikið síðustu öldina og var metinn um 40 þúsund fullvaxnir einstaklingar að vori árin 2001-2004 [596]. Þar sem stofnbreytingar langlífra fugla eru yfirleitt hægar má gera ráð fyrir að stofninn hafi ekki breyst mikið síðustu ár. Síðustu öld hefur tegundin breiðst út um landið og er nú allalgengur varpfugl á láglandi víða um landið [597]. Lífslíkur jaðrakana eru háar eða nálægt 90% milli ára að jafnaði [598]. Nær allir fullorðnir fuglar hafa yfirgefið landið í lok ágúst en nokkuð er af ungfugli á landinu eftir þann tíma [115]. Ef veiði yrði leyfð á jaðrakan yrði hún að vera ákaflega hófleg og færi einkum fram í september. Stofn íslenskra jaðrakana er enn fremur lítill miðað við flesta stofna sem veiddir eru hérlendis og engin hefð er fyrir veiðum á þeim.

8.2.3.8.7 Stelkur

Íslenskir stelkar eru af sérstakri undirtegund (*Tringa totanus robusta*) sem verpur hérlendis og í Færeyjum. Talið er að íslenski varpstofninn sé um 150 þúsund pör [570], en æskilegt væri að vinna nákvæmara stofnmat. Stofnum stelka hefur hnignað víðast hvar í Evrópu síðustu áratugi, einkum vegna búsvæðabreytinga og hefur Evrópusambandið látið gera sérstaka verndaráætlun fyrir tegundina [599]. Heimilt er að veiða stelk í fjórum löndum Evrópusambandsins: Danmörku, Frakklandi, Bretlandi og Ítalíu. Hann er nú einungis veiddur í Frakklandi og er áætlað að um 5-8000 fuglar séu skotnir árlega [599]. Gera má ráð fyrir að fæstir þeirra séu af íslenskum uppruna en íslenskir stelkar hafa einkum vetursetu á Bretlandseyjum [525]. Flestir stelkar yfirgefa Ísland yfir veturinn en þó dvelja einhver hundruð stelka hér í fjöllum vetrarlangt [600]. Þær upplýsingar sem til eru um brottfararmynstur stelka benda til að þeir fuglar sem hér eru yfir veturinn séu gjarnan fullorðnir fuglar en hausthópar virðast oftast ekki blanda af ungfuglum og fullorðnum fuglum [115]. Því er líklegt að erfiðara yrði að einkorða mögulegar veiðar við ungfugla heldur en hjá flestum öðrum vaðfuglum. Lífslíkur stelka erlendis eru nokkuð háar eða oft um 75% milli ára [599, 601]. Æskilegt væri að kanna aldurshlutföll að hausti betur og meta áhrif mögulegra veiða á stofnstærð. Engin hefð er fyrir veiðum á stelk hérlendis.

8.2.3.8.8 Rauðbrystingur

Fjöldi hánorrænna rauðbrystinga (*Calidris canutus islandica*) fer um Ísland vor og haust á leið til og frá varpheimkynnum sínum á hánorrænum slóðum í Kanada og Grænlandi. Þeir hafa einkum vetursetu á Bretlandseyjum og í Hollandi og var stofninn metinn um

270.000 fuglar 2007 (COSEWIC). Stofninn hefur sveiflast nokkuð (t.d. 17% fækkun milli 1998 og 2003) en hefur þó verið nokkuð stöðugur að jafnaði síðasta aldarfjórðung [602, 603]. Rauðbrystingar af þessum stofni fara flestir gegnum Ísland að vori en um 40.000 fuglar fara um Noreg [604]. Svo virðist sem talsverður fjöldi rauðbrystinga fari ekki um Ísland að hausti heldur beint á vetrarstöðvar en fjöldi þeirra fugla er þó ekki þekktur [605] og þar með er stærð hauststofns hérlandis ekki þekkt. Flestir fullorðnir rauðbrystingar virðast fara um landið í ágúst á haustfari en nokkuð af ungfuglum dvelur lengur fram eftir hausti [115]. Heimilt er að leyfa veiðar á rauðbrysting í tveimur löndum Evrópusambandsins, Danmörku og Frakklandi. Rauðbrystingur hefur verið friðaður í Danmörku frá 1982 en er enn veiddur í Frakklandi. Fjöldi veiddra fugla er þó ekki þekktur [606]. Engin hefð er fyrir veiðum á rauðbrystingi á Íslandi. Veiðar að vori væru ekki í samræmi við meginreglu um að ekki skuli veiða fugla þegar þeir snúa aftur á varpstöðvar sínar. Ef skoða ætti möguleika á veiðum á rauðbrystingi hér að hausti yrði að kanna stærð hauststofnsins, aldurshlutföll og meta áhrif hugsanlegra veiða á stofnstærð.

- Í fuglatilskipuninni er tegundum raðað í viðauka eftir mismunandi verndarstöðu. Í II. viðauka tilskipunarinnar er fjallað um tegundir sem má veiða í öllum eða sumum Evrópusambandslöndum. Á listanum eru um 30 tegundir íslenskra varpfugla. Af þeim má þegar veiða 14 tegundir hér á landi. Nokkrar tegundir eru sjálfriðaðir vegna lítilla stofna. Átta tegundir eru hins vegar með stæðilega stofna og þyldu mögulega einhverjar veiðar. Þessar tegundir eru skógarpróstur, hrossagaukur, heiðlóa, æðarfugl, spói, jaðrakan, stelkur og rauðbrystingur. Fjallað er nánar um þessar tegundir í kaflanum.

8. tafla. Stofnstærð og lífslíkur þeirra tegunda sem ekki eru veiddar hér en hafa tiltölulega stóra stofna hérlandis og heimilt er að veiða í sumum löndum Evrópusambandsins. Sjá nánari umfjöllun og tilvísanir í texta.

Tegund	Áætlaður stofn á Íslandi	Lífslíkur % ⁴
Heiðlóa	310.000 pör ¹	75-80
Hrossagaukur	180.000 pör ¹	50-60
Spói	250.000 pör ¹	um 90
Jaðrakan	40.000 einstaklingar ²	um 90
Stelkur	140.000 pör ¹	um 75
Rauðbrystingur	270.000 einstaklingar ²	um 85
Æðarfugl	250.000 pör ¹	um 90
Skógarpróstur	100-200 þúsund pör ³	um 45

¹ Stofnstærð byggð á grófu mati

² Viðunandi mat á stofnstærð

³ Stofnstærð byggð á ágiskun

⁴ Árlegar lífslíkur fullorðinna fugla

8.2.3.8.9 Helstu niðurstöður nefndar varðandi tegundir sem eru veiddar í Evrópu en friðaðar á Íslandi

- Mögulegt er að sumar tegundirnar sem nefndar eru hér að framan þoli einhverja veiði en nefndin hefur ekki forsendur til að álykta um hvort ætti að heimila veiðar. Til þess þyrfti ítarlegri rannsóknir á stofnstærð, aldursdreifingu, útbreiðslu á veiðitíma, tímasetningu farflugs og öðrum þáttum sem yfirleitt er nauðsynlegt að þekkja til að geta áætlað veiðipól. Líklegt er að spói sé viðkvæmur fyrir veiðum og stofn jaðrakans er enn lítill miðað við flesta stofna sem veitt er úr. Þá ætti að taka tillit til annarrar nýtingar, s.s. dúntekju og fuglaskoðunar og viðhorfa almennings þegar ákvarðanir verða teknar um veiðar.

8.2.4 Nýting hlunninda

Samkvæmt villidýralögunum flokkast eggja-, fugla- og dúntekja og selveiðar til hlunninda af villtum dýrum. Þau teljast með ýmsum öðrum réttindum sem bundin eru tilteknum jörðum eða eignum. Hlunnindanýting er að grunni til af sama toga og veiðar þar sem hún getur mögulega haft áhrif á stofna eða hluta stofna með því að hækka dánartíðni eða minnka viðkomu. Hefðbundin hlunnindanýting hefur verið stunduð víða um land frá upphafi Íslandsbyggðar og var oft á tíðum mikilvæg og stundum lífsnauðsynleg mataröflun. Hlunnindanýting nú á dögum er ekki jafn mikil og áður og er í flestum tilfellum einkum stunduð til að viðhalda hefð eða til gamans þó að afurðir séu vissulega oftast nýttar. Þó geta menn haft talsverðar tekjur af dúntekju.

Misræmi hefur verið í túlkun villidýralaganna sem snýr að því hvort nýting hlunninda gangi fram 6. gr. laganna um friðun og 7. gr. um sjálfbærni, nánar tiltekið þá setningu að friðunarákvæði laganna skulu ekki vera til fyrirstöðu því að nýttja megi tiltekin hlunnindi (sjá 20. gr.). Af þessu leiðir að ekki er talið nægilega ljóst hvort ráðherra hafi heimild til að takmarka hlunnindanyttjar, eins og aðrar nytjar. Sé ferill málsins við afgreiðslu frumvarps að villidýralögunum skoðaður má hins vegar draga þá ályktun að það hafi ekki verið ætlun löggjafans að undanskilja hlunnindaákvæði frá sjálfbærni- og friðunarákvæðum laganna, en ákvæðið um sjálfbæra nýtingu villtra dýra voru innleidd í villidýralögin árið 1994 í samræmi við skuldbindingar í alþjóðlegum samningum sem Ísland gerðist aðili að um þetta leyti. Nefndin telur eðlilegt að hið sama gildi um hlunnindanyttjar eins og aðrar nytjar og leggur því til að hlunnindanyttjar verði ekki undanskildar frá ákvæði laganna um sjálfbærni og að hægt sé að stýra þeim eins og öðrum veiðum. Frumvarp þess efnis var lagt fram á Alþingi vorið 2012 en hlaut ekki afgreiðslu og hefur ekki verið lagt fram að nýju [607].

Hlunnindanýting með þeim hætti sem hún er stunduð nú hér á landi er ekki í samræmi við ákvæði fuglatilskipunarinnar en hægt er að sækja um undanþágur ef hægt er að sýna fram á verulega hagsmuni eða að ekki sé hægt að nýta viðkomandi stofn með öðrum hætti.

8.2.4.1 Niðurstöður nefndar varðandi almenna hlunnindanýtingu

Fyrr í þessum kafla (kafla 8.1.2.4) voru lagðar fram tillögur um einföldun á veiðikortakerfinu þess efnis að aðeins verði gefin út ein tegund veiðikorts í stað þriggja eins og nú er. Þessi tillaga felur í sér að ekki yrði lengur gefið út sérstakt hlunnindakort eða veiði- og hlunnindakort, heldur kæmi fram á veiðikorti hvaða réttindi veiðimaður hefur. Þessum breytingum er ekki ætlað að takmarka þær veiðar sem nú flokkast sem hlunnindaveiðar heldur aðeins að vera til einföldunar. Í öðrum köflum (sjá síðar) eru lagðar til breytingar á þeim veiðum sem þar til nú hafa flokkast sem hlunnindaveiðar, þ.e. að óheimilt verði að drepa ófleyga unga, að veiðar á svartfuglum, öðrum en lunda, í háf verði óheimilar og að skilyrði verði sett fyrir eggjatöku. Hins vegar eru veiðar á flestum tegundum sem nýttar hafa verið á grundvelli hlunnindaákvæðis laganna heimilar áfram sömu aðilum en undir öðrum formerkjum. Hafi veiðimaður réttindi til að stunda þær veiðar sem nú flokkast sem hlunnindaveiðar, og honum er nauðsynlegt að hafa með sér fólk til aðstoðar, verður það eftir sem áður heimilt. Sem dæmi um þær veiðar sem fallið gætu í þennan flokk má nefna selveiðar og eggjatöku. Nefndin leggur þó áherslu á að í því skyni að fá skráða á veiðikort heimild til að stunda þá nýtingu sem nú flokkast undir hlunnindi, þ.e. eggjatöku, fuglatekju, selveiðar og lundaveiðar í háf, verður veiðiréttthafi að sýna fram á að hann hafi rétt til nýtingar á umræddum tegundum á sinni jörð líkt og nú er gert með staðfestingu frá sýslumanni eða sveitarstjórn.

Í þeim tilvikum þar sem í núgildandi villidýralögum er rætt um hefðbundin hlunnindi (20. gr. 4. mgr.) eða að *nytja megi þau hlunnindi* eftirleiðis (20. gr. 5. mgr.) sé eðlilegt að miða við gildistöku villidýralaganna, 1. júlí 1994. Allar slíkar nýttjar hafa frá og með gildistöku reglugerðar nr. 291/1995 um veiðikort og hæfnispróf veiðimanna verið háðar því að viðkomandi veiðiréttshafi hafi aflað sér hlunnindakorts. Í langflestum tilvikum ætti því að liggja fyrir staðfesting á heimild til nýttja frá því um 1996 enda nær engin ný kort verið gefin út síðan. Þetta á þó ekki við selveiðar (kópaveiðar) og væri í því tilviki og eins hvað varðar eggjatöku rétt að miða við gildistöku nýrra villidýralaga (sjá einnig umfjöllun um hefðbundin hlunnindi í 3. kafla).

Áður hefur verið fjallað um mikilvægi skráningar á veiði í veiðiskýrslur og hefur nefndin lagt til að öllum veiðikorthöfum, sama hvaða heimildir eru skráðar á kortið, verði skylt að skila veiðiskýrslu. Jafnframt hefur verið lagt til að gefinn verði kostur á því að skráning á veiðiskýrslur verði nákvæmari (sjá kafla 8.1.2.4). Sá aðili sem hefur rétt til hlunnindanýtingar, þ.e. fugla- og eggjatöku, háfaveiða, selveiða og dúntekju, skal vera ábyrgur fyrir skýrsluskilum og skal hann einn skrá nýtinguna en ekki aðstoðarmennirnir.

Til að draga framangreind atriði saman þá leggur nefndin áherslu á að hlunnindanýttjar séu ekki í eðli sínu frábrugðnar öðrum nýttjum og ættu því að fylgja sömu reglum. Hægt þarf að vera að stýra nýtingunni með reglugerð þegar svo ber undir og skilyrði fyrir nýtingunni eru að hún sé sjálfbær, að viðkomandi hafi veiðikort með réttum heimildum og að nýtingin sé ávallt skráð. Eftir stendur að helsti munurinn á milli nýttja sem í dag flokkast sem hlunnindi og öðrum veiðum er að til þess að fá leyfi fyrir nýttjarnar skuli vera hefð fyrir þeim á viðkomandi stað. Þó skal tekið fram að nefndin telur ekki ástæðu til að veiðikort þurfi til dúntekju.

8.2.4.2 Gerðir hlunninda

Hlunnindanýtingu á Íslandi, hvað varðar fugla, má í grófum dráttum skipta í þrjá flokka, dún-, eggja- og fuglatekju og er fjallað nánar um þessi atriði hér á eftir.

8.2.4.2.1 Dúntekja

Hefðbundin dúntekja, og þá nær eingöngu af æðarfugli, hefur verið stunduð á Íslandi lengi, eða frá því að menn áttuðu sig á því að meiri hagsmunir voru í dúntekjunni heldur en eggjatöku og veiðum (sjá sögulegt yfirlit í 1. kafla). Ekki er fjallað um dúntekju í þeim alþjóðlegu samningum sem nefndin hafði til hliðsjónar, en æðarfugl er skráður á II. viðauka með fuglatilskipuninni sem felur í sér að hann er víðast hvar strangfriðaður.

Dúntekja er nú stunduð á um 400 jörðum á landinu, mest á Vesturlandi og Vestfjörðum. Íslendingar leggja til um 70% af heimsframléiðslu æðardúns [608] en skráning á því magni af dún sem selt er til útlanda fer í gegnum Hagstofu Íslands. Sala á æðardúni er veruleg tekjulind fyrir margar fjölskyldur um landið og ekki er gerð tillaga til breytinga á fyrirkomulagi dúntekju enda benda rannsóknir ekki til að dúntekja hafi marktæk neikvæð áhrif á varpárangur æðarfugls [609]. Hins vegar telur nefndin að halda ætti betur utan um upplýsingar um dúntekju og að hún ætti að vera skráningarskyld eins og aðrar nýttjar á villtum fuglum. Fyrirkomulag á skráningunni ætti að vinna í samvinnu við æðarbændur.

Friðun æðarfugls vegna dúntekju og varnir æðarvarpa getur haft veruleg áhrif á ýmsar tegundir fugla auk tófu, og raunar einnig á talsverðan hluta lagaumhverfis veiða á Íslandi, þar sem veittar hafa verið heimildir til veiða á nokkrum fuglategundum í og við æðarvörp til að fyrirbyggja afrán af þeirra völdum. Þannig eru tófa, minkur og nokkrar fuglategundir skotnar í miklum mæli með hagsmuni æðarræktar að leiðarljósi. Nefndin tekur undir á mikilvægi þess að verja æðarvörpin sjálf en bendir jafnframt á að æskilegt

er að hlífa dýralífi utan þeirra eins og kostur er (að mink undanskyldum). Líklegt er að orðsþori æðarræktar (t.d. vottun framleiðslu) sé best borgið ef hægt er að takmarka sem mest neikvæð áhrif hennar á aðra dýrastofna en vottun sem ekki tekur tillit til áhrifa nytja á aðra dýrastofna hefur takmarkaðan trúverðugleika.

8.2.4.2.2 Eggjataka

Langt fram á síðustu öld voru umtalsverðar nytjar af eggjatöku hér á landi, einkum af svartfuglum og öðrum bjargfuglum, en einnig af máfum, kríu, gæsnum og öndum (aðallega í Mývatnssveit). Þrátt fyrir að engar opinberar upplýsingar liggi fyrir um umfang eggjatöku má ætla að verulega hafi dregið úr henni síðustu áratugi þegar litið er á landið í heild.

Í skýringarkafli villidýralaganna er kveðið á um að friðun tegunda nái einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta friðunar. Þar kemur einnig fram að þegar kveðið er á um fuglaveiðar er líka átt við eggjatöku þó að ekki þurfi veiðikort til eggjatöku. Í lögunum eru heimildir til að taka egg frá ákveðnum tegundum með ákveðnum skilyrðum (sjá 9. töflu). Heimilt er að taka egg kríu, silfur máfs, hvít máfs og hettumáfs til 15. júní. Egg súlu, dílaskarfs, toppskarfs, fýls, skúms, hvít máfs, ritu, álku, langvíu, stuttnefju, teistu og lunda er heimilt að taka á takmörkuðum svæðum teljist nýtingin til hefðbundinna hlunninda og gengur það ákvæði að mati sumra framfar friðunarákvæðum laganna. Þá er veiðiréttihafa heimilt að taka egg æðarfugls, stokkandar, rauðhöfðaandar, urtandar, duggandar, skúfandar, hávellu, húsandar og toppandar á takmörkuðum svæðum þar sem varp er mikið. Um þá eggjatöku gilda þó þær reglur að aldrei skal skilja eftir færri en fjögur egg í hreiðri. Svipuð takmörkun er á eggjatöku á grágæsar- og heiðagæsareggjum, en þar skal skilja eftir minnst tvö egg. Í lögunum er sérstaklega tekið fram að andaregg og heiðagæsaregg sem tekin eru megi ekki bjóða til sölu, selja, kaupa, gefa né þiggja að gjöf. Þá er eggjataka heimil án takmarkana á svartbak, sílamáf og hrafn en á kjóa í og við friðlýst æðarvarp til 14. júlí.

Samkvæmt Bernarsamningnum er óheimilt að taka egg frá þeim tegundum sem skráðar eru í I. viðauka. Í Parísarsamningnum frá 1950 er meginreglan sú að eggjataka sé óheimil, nema á tilteknum svæðum (þar á meðal Íslandi) vegna sérstakrar efnahagslegrar þýðingar sem slíkar nytjar voru taldar hafa fyrir svæðið. Ólíklegt er að eggjataka hafi sérstaka efnahagslega þýðingu fyrir Íslendinga í dag, þó að vissulega sé hún hluti af hefðum. Aðrir samningar sem Ísland er aðili að, t.d. samningurinn um líffræðilega fjölbreytni, gera ráð fyrir að náttúrulegar auðlindir séu nýttar með sjálfbærni að leiðarljósi. Samkvæmt fuglatilskipuninni er eggjataka óheimil hjá þeim tegundum sem tilskipunin nær til. Hins vegar eru dæmi um að gerðar hafi verið undanþágur frá banni við eggjatöku þar sem verulegir hagsmunir eru í húfi.

Áhrif eggjatöku á fuglastofna geta verið með ýmsum hætti:

- Rányrkja getur leitt til þess að einstakir fuglar hrökklist frá varpi og í verstu tilvikum að heilu fuglavörpin séu yfirgefin [610].
- Eggjataka getur leitt til þess að viðkomandi einstaklingur þarf að leggja meira á sig við að framleiða ný egg og það getur komið niður á lífslíkum og/eða varpárangri fuglsins og jafnvel lífslíkum unga [611].
- Eggjataka og umferð (truflun) í þéttum vörpum getur komið niður á varpi annarra tegunda sem þar verpa, m.a. með því að auðvelda ræningjum aðgang að berskjölduðum hreiðrum [612].

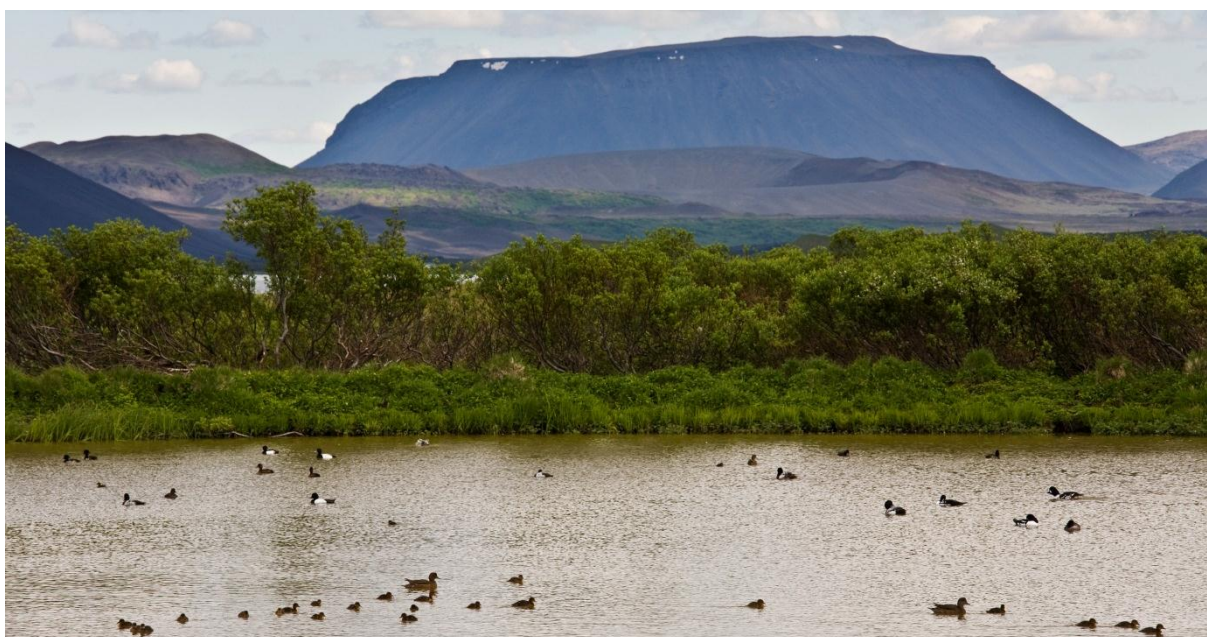
Fuglategundir eru misjafnlega styggar á varpstöðvum. Sumar tegundir er hægt að spekja með gætilegri umferð og er æðurin þekktasta dæmið þar um. Þegar svo háttar til og þess er gætt að skilja eftir ákveðinn fjölda eggja í hreiðri er ekki líklegt að eggjataka hafi nein áhrif umfram þau áhrif sem dúntekja kann að valda. Aðrar tegundir eru hins vegar mjög

styggar (t.d. dílaskarfur) og eru mörg dæmi þess að slíkir fuglar yfirgefi varp við truflun. Þá á það við um suma sjófugla sem verpa aðeins einu eggi, að ef eggid er tekið verpa sumir fuglar ekki aftur [613]. Í því skyni að lágmarka truflun af völdum eggjatöku er lagt til að gefnar verði út leiðbeiningar um hvernig best er að standa að eggjatökunni svo að hún hafi sem minnst áhrif á fuglana og ætti þeim leiðbeiningum að verða dreift til allra þeirra sem hafa réttindi til eggjatöku (sjá einnig umfjöllun um leyfi til eggjatöku í kafla 8.1.2.4).

Lengst af hefur eggjataka nær eingöngu verið stunduð í eignarlöndum og hafa heimildir landeiganda til þess verið tryggðar með lögum frá Þjóðveldisöld. Slíkt fyrirkomulag hefur víðast hvar leitt til skynsamlegrar nýtingar með langtímamarkmið í huga og ætti að mati nefndarinnar að gilda áfram að því er viðkemur eggjatöku í einkalöndum. Hins vegar telur nefndin álitamál hvort heimila eigi eggjatöku í almenningum og þjóðlendum og að í þeim efnum þurfi að móta skýra stefnu. Eigi eggjataka að vera heimil er nauðsynlegt að hafa einhvers konar stýringu til að koma í veg fyrir rányrkju.

Víðast hvar er eggjataka óveruleg samanborið við það sem þekktist áður fyrr. Sem dæmi um það má nefna að árleg eggjataka í sumum fuglabjörgum nam áður mörgum tugum þúsunda eggja [528] en er í dag talin vera mun minni. Á þessu eru þó nokkrar undantekningar, einkum í heiðagæsa- og máfavörpum. Engin opinber skráning liggur þó fyrir um eggjatöku svo hér er fyrst og fremst stuðst við sundurlausar heimildir sem byggja m.a. á samtölum við hlunnindahafa og hefur nefndin því þurft að styðjast við þær heimildir þar sem aðrar betri eru ekki tiltækar.

Til að hægt sé að uppfylla ákvæði alþjóðlegra samninga um sjálfbærni er nauðsynlegt að umfang eggjatöknar sé þekkt en það er ekki raunin á Íslandi, enda er eggjataka ekki skráningarskyld. Nefndin leggur til að áfram verði heimilt að nýta egg flestra þeirra tegunda sem nú er heimilt að nýta (sjá 9. töflu) en með tímatakmarkunum. Helsta breytingin sem nefndin leggur til frá núgildandi lögum er að eggjataka verði í öllum tilvikum skráningarskyld og að þeir sem hyggjast nýta egg þurfi að hafa gilt leyfi til eggjatöku (veiðikort með heimild til eggjatöku) og hafi hlotið viðeigandi fræðslu (sjá kafla 8.1). Skráning á eggjatöku gæti farið fram með sama hætti og skráning annarar veiðibráðar. Það er einnig mat nefndarinnar að setja skuli tímamörk á eggjatöku allra tegunda, t.d. með reglugerð, í því skyni að tryggt sé að fuglarnir hafi tækifæri á því að koma upp ungum. Tímamörkin þyrfti að útfæra nánar í samráði við sérfræðinga.



9. tafla. Yfirlit um þær tegundir sem heimilt er að taka egg frá í dag og tillögur nefndarinnar um breytingar á því fyrirkomulagi. Í öllum þeim tilfellum sem eggjataka verði áfram leyfð, skal það vera að uppfylltum ákveðnum forsendum sem fjallað er um í 4. boxi.

Skilyrði fyrir eggjatöku í dag	Tegund	Eggjataka leyfð skv. tillögum nefndar	Athugasemd
Heimilt að taka egg en þó aldrei eftir 15. júní ár hvert	kría	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	silfurmafur	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	hvítmafur	Já/Nei	Þarf að kanna betur í ljósi nýtingar, stofnhegðunar o.s.frv. en þar eru mörg atriði óljós. Niðurstöðurnar ætti að bera saman við forsendur nefndarinnar um hvort heimila skuli eggjatöku og taka afstöðu í kjölfarið
	hettumáfur	Já	Að uppfylltum skilyrðum
Á takmörkuðum svæðum þar sem eggjataka telst til hefðbundinna hlunninda	súla	Nei	Engin eggjataka stunduð í dag
	dílaskarfur	Nei	Víðkvæmur í varpi. Eggjataka veður mikilli truflun
	toppskarfur	Nei	Eggjataka eitthvað stunduð áður fyrr en er lítil sem engin í dag
	fýll	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	skúmur	Nei	Eggjataka eitthvað stunduð áður fyrr en er lítil sem engin í dag
	hvítmafur	Já/Nei	Sjá athugasemd hjá hvítmaf að ofan
	rita	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	álka	Já ²	Að uppfylltum skilyrðum
	langvía	Já ²	Að uppfylltum skilyrðum
	stuttnefja	Já ²	Að uppfylltum skilyrðum
	teista	Nei	Eggjataka er lítil sem engin í dag og hefur sennilega alltaf verið óveruleg
lundi	Nei	Eggjataka er lítil sem engin í dag og hefur sennilega alltaf verið óveruleg	
Á takmörkuðum svæðum þar sem andarvarp er mikið ¹ . Við slíka eggjatöku skulu ávallt skilin eftir minnst fjögur egg í hverju hreiðri. Eggin má hvorki bjóða til sölu, selja, kaupa, gefa né þiggja að gjöf	æðarfugl	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	stökkönd	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	rauðhöfðaönd	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	urtönd	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	duggönd	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	skúfönd	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	hávell	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	húsönd	Já	Að uppfylltum skilyrðum
toppönd	Já	Að uppfylltum skilyrðum	
Eigi skal skilja eftir færri en tvö egg í hreiðri	grágæs	Já	Að uppfylltum skilyrðum
Eigi skal skilja eftir færri en tvö egg í hreiðri. Eggin má hvorki bjóða til sölu, selja, kaupa, gefa né þiggja að gjöf	heiðagæs	Já	Eggjataka í þjóðlendum er álitamál. Ef leyfa á eggjatöku þar verður að setja nánari reglur til að tryggja að nýtingin sé sjálfbær.
Eggjataka heimil án takmarkana	svartbakur	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	silamáfur	Já	Að uppfylltum skilyrðum
	hrafn	Nei	Hreiður ásamt eggjum og ungun iðulega eyðilögð. Ekki á að heimila slíkt nema með sérstakri undanþágu
Í og við friðlýst æðarvarp til 14. júlí	kjóí	Nei	Eggjatekja til nýja engin í dag og hefur sennilega aldrei verið. Hreiður eru eyðilögð til að uppræta varp

¹ Nauðsynlegt er að skilgreina nánar hvað telst mikið andarvarp

² Í skýrslu starfshóps umhverfisráðherra um verndun og endurreisn svartfuglastofna hér við land komu fram tillögur um að banna eggjatöku hjá þessum tegundum tímabundið. Nefndin vill áréttta að tillögur í þessari töflu taka mið af hinu almenna lagaumhverfi sem ætti að vera fyrir hendi um allar þær tegundir sem talðar eru upp í töflunni. Hvort og hvernig heimild til eggjatöku er nýtt á hverjum tíma verður ávallt að taka mið af ástandi stofnsins/tegundarinnar sbr. fyrstu forsendu þess að leyfa eggjatöku (4. box).

4. box. Forsendur heimildar til eggjatöku

Að mati nefndarinnar eru eftirfarandi atriði forsendur þess að eggjataka skuli heimiluð:

- 1) Stofn eða tegund sýni ekki neikvæða stofnþróun til lengri tíma og eggjatakan sé ekki líkleg til að hafa neikvæð stofnáhrif (sjá einnig kafla 6.2).
- 2) Þeir sem stunda eggjatöku skulu afla sér leyfis (veiðikorts með eggjatökuheimild).
- 3) Eggjataka skuli undantekningalaust skráð.
- 4) Eggin skulu nýtt og þá einungis til einkanota (þ.e. ekki seld).
- 5) Skýrar reglur gildi um að skilja skuli eftir egg í hreiðrum, útfært nánar eftir tegundum.
- 6) Sett verði tímamörk fyrir eggjatöku allra tegunda.
- 7) Truflun af völdum eggjatöku sé haldið í lágmarki.
- 8) Ekki skuli í neinu tilfelli útvíkka eggjatökuheimildir frá því sem nú er.

Í þeim tilfellum sem nefndin leggur til að afturkalla leyfi til eggjatöku, byggir ákvörðunin á einu eða fleiri af eftirtöldum atriðum:

- 1) Eggjatakan veldur mikilli truflun og getur verið skaðleg fyrir varp.
- 2) Eggin eru ekki nýtt, þ.e. verið er að safna eggjum eða skemma í öðrum tilgangi en til átu eða annarra nytja, t.d. til að steypa undan fuglum.
- 3) Eggjatakan er almennt ekki stunduð í dag og lagaákvæðið því í raun óvirkt. Í þessu samhengi er bent á að öll eggjataka stríðir gegn þeirri meginreglu að ekki skuli veiða fugla á varptíma, og því er nauðsynlegt að löggin heimili einungis eggjatöku hjá þeim tegundum sem raunverulega eru nýttar.

Svo lengi sem tegundir eða stofnar sem nýtt eru til eggjatöku hér á landi sýna ekki merki neikvæðrar stofnþróunar til lengri tíma telur nefndin að eggjataka sem er stunduð í samræmi við aldagamlar hefðir hafi almennt ekki mikil áhrif, hvorki með beinum hætti (fjöldi eggja sem tekin eru) né óbeinum hætti (t.d. vegna truflunar) [528, 614]. Þó skal bent á að litlar rannsóknir liggja fyrir hér á landi um áhrif eggjatöku á varpárangur og lífslíkur unga og fullorðinna fugla, utan þess að rannsókn á varpi grágæsa og heiðagæsa sýndi að eggjatakan í núverandi mynd virðist ekki hafa valdið fækkun í varpstofnum. Þá benda niðurstöður rannsóknarinnar til þess að á sumum stöðum gætu þessir stofnar mögulega þolað auknar nytjar án þess að það bitni á viðgangi þeirra en mörg gæsavörp hafa stækkað á fáeinum áratugum þrátt fyrir nytjar. Þó benda rannsakendur á að tryggja þurfi að hófsemi ráði för við eggjatöku [615].

Að lokum er bent á nauðsyn þess að heimilt verði að friða einstaka fuglastofna fyrir eggjatöku með reglugerð ef rannsóknir og ástand stofna benda til þess að nýtingin sé ekki sjálfbær. Einnig er bent á að skýrt þarf að vera í lögum að bannað sé að ryðja fuglabjörg, en þá er átt við að eggjatökumenn ryðji unguðum eggjum af syllum í von um að fuglar verpi nýjum eggjum í stað þeirra unguðu [156].

Hér skal þess getið að sumar af tillögum nefndarinnar varðandi eggjatöku voru innlimaðar í frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum sem lagt var fram á Alþingi vorið 2012 en hlaut ekki afgreiðslu.

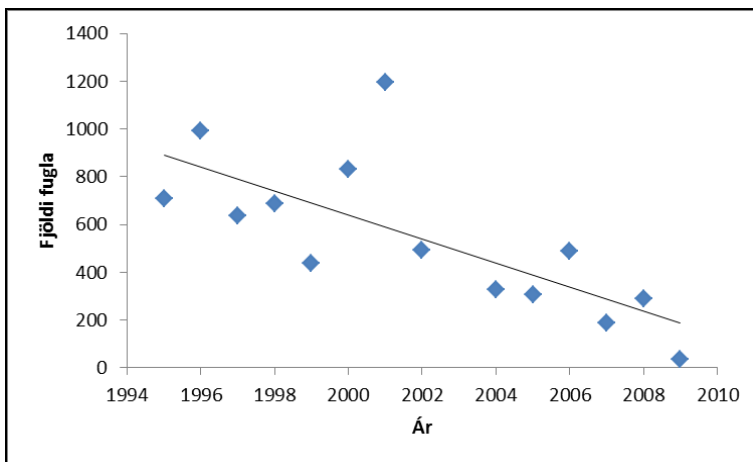
8.2.4.2.3 Fuglatekja

8.2.4.2.3.1 Veiðar á ófleygum ungum

Samkvæmt villidýralögum er heimilt að nytja unga súlu, dílaskarfs, toppskarfs, fýls, skúms, hvítmáfs, ritu og fimm tegunda svartfugla á takmörkuðum svæðum þar sem slíkar veiðar teljast til hefðbundinna hlunninda. Skilyrði nýtingar eru að veiðimenn hafi

aflað sér hlunnindakorts og leyfis Umhverfisstofnunar (byggt á staðfestingu sýslumanns og sveitarstjórnar) til þessara nytja á þeim takmörkuðu svæðum sem um ræðir í lögunum. Þessar heimildir eru lítið nýttar nú eftir því sem næst verður komist, nema til veiða á fýl, súlu og skarfa. Heimilt er að rota unga þessara þriggja tegunda með barefli við hefðbundnar hlunnindaveiðar. Veiðar á ófleygum ungum eru óheimilar samkvæmt bæði Parísar- og Bernarsamningnum. Það sama er upp á teningnum í fuglatilskipuninni en þó hafa verið veittar undanþágur, t.d. er heimilt að rota súluunga á ákveðnu svæði í Skotlandi. Þessar undanþágur eru bundnar einstaklingum og munu falla niður þegar viðkomandi hættu að stunda nytjarnar [616].

Engin sérstök skráning var á ungatekju fram til veiðiársins 2011 þar sem tölum um rotaða unga var ekki haldið aðskildum frá tölum yfir skotna fugla. Þó má sjá að dráp á súluungum er á undanhaldi en súla var friðuð fyrir skotveiðum árið 1994 (11. mynd).



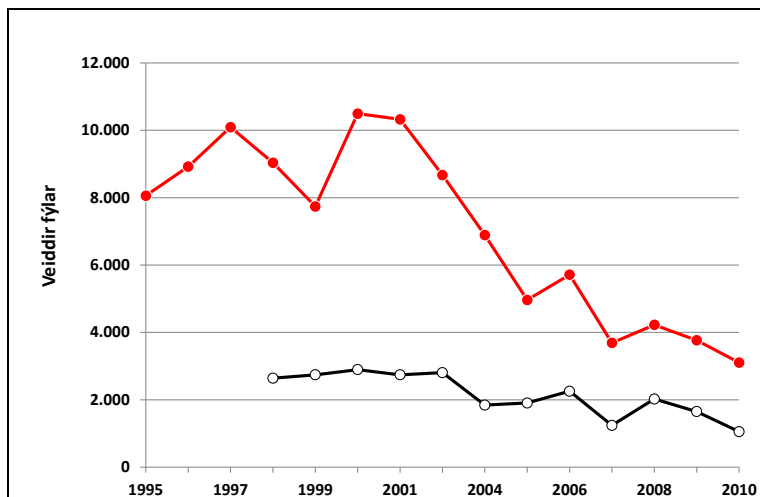
11. mynd. Fjöldi veiddra súlna frá 1995-2009. Súla var friðuð fyrir skotveiðum árið 1994 og endurspeglar tölurnar því fjölda súluunga sem eru rotaðir. Eins og sést eru þessar veiðar á hröðu undanhaldi. Jafna línunnar er $y = -50,22x + 101081$. Fylgni $R^2 = 0,5269$, $P = 0,003$.

Fullvaxnir fýlsungar, þ.e. ungar sem yfirgefið hafa hreiður og eiga erfitt með að fljúga, hafa verið rotaðir í skjóli ákvæðis 20. gr.villidýralaganna. Löng hefð var fyrir því að taka ófleyga fýlsunga í björgum hér á landi, einkum í Grímsey og sunnanlands, þ.e. í Vestmannaeyjum, Mýrdal og undir Eyjafjöllum [528]. Þetta er nú lítið sem ekkert stundað. Eins var talsvert veitt af fullorðnum fýl í háf en sá siður mun að mestu aflagður. Fram til ársins 1940 var fýlatekja mikil en þá kom upp svokölluð fýlaveiki og var fýlatekja bönnuð um alllangt skeið í kjölfarið (sjá 1. kafla).

Óhætt er að fullyrða að hefðbundin fýlatekja sé nú fyrst og fremst stunduð til að viðhalda gömlum hefðum og sem frístundaveiði en að ekki sé um fjárhagslega hagsmuni að ræða. Hefðbundnar aðferðir við veiðarnar heyra nú líklega að mestu sögunni til, þ.e. að síga eða fara lausgangandi í björg. Veiðarnar nú eru stundaðar með þeim hætti að menn fara um gangandi, og jafnvel á bílum og vélhjólum, og rota fullvaxna, nýfleyga fugla sem lent hafa á sléttunum fyrir neðan fýlabyggðirnar og eiga erfitt með að hefja sig til flugs. Um það leyti sem veiðarnar fara fram (seint í ágúst og í byrjun september) er algengt að sjá fýla sitjandi með vegum á Suðurlandi enda verpa fýlar þar víða langt frá sjó. Margir þessara fugla verða rándýrum að bráð og lenda fyrir bílum. Ekki hefur verið reynt að meta hversu mikið af fuglum ferst með þeim hætti og hvernig þeim reiðir af að öðru leyti.

Mikið hefur dregið úr fýlaveiðum síðustu áratuginum. Veiðin var talin mest í Mýrdal og í Vestmannaeyjum, en í Eyjum veiddust t.d. 28 þúsund fuglar árið 1900 [528]. Samkvæmt veiðitölum frá 1995 hefur fýlatekja verið óveruleg miðað við hversu stór stofninn er en hann hefur verið áætlaður um 1 milljón para [617]. Frá 1995 hefur veiðin verið mest ríflega 10 þúsund fuglar en minnkað stöðugt og var innan við 3000 fuglar árið 2010 (sjá 12. mynd).

Fýl fjölgaði mikið og breiddist út hér á landi á 19. öld og fram undir síðustu aldamót. Undanfarinn áratug hefur fýlum hins vegar fækkað mikið (um 40%) á sunnan- og vestanverðu landinu, líkt og ýmsum öðrum sjófuglum, en hefur staðið í stað norðanlands og austan [617]. Í ljósi þess hve ungatekjan er lágt hlutfall af áætluðum stofni verður að teljast ósennilegt að veiðarnar hafi umtalsverð áhrif á stofninn. Það er hins vegar álitamál hvort hægt sé að stunda veiðarnar á grundvelli hlunnindaákvæðis villidýralaganna (veiðar á ungum) þegar um er að ræða veiðar á fullvöxnum og fleygum fuglum sem lent hafa í tímabundnum erfiðleikum, stundum marga kílómetra frá næstu fýlabyggð.



12. mynd. Fýlaveiðar á landinu öllu 1995-2010 (rauð lína) og Suðurlandi 1998-2010 (svört lína) eða frá þeim tíma að sundurliðun veiða eftir landshlutum hófst. Byggt á upplýsingum Umhverfisstofnunar.

Mörgum þykja veiðiaðferðirnar við ungarotun ógeðfelldar og eru veiðar á ófleygum fuglum víðast hvar bannaðar í nágrennalöndum okkar. Bent hefur verið á að í höndum vel þjálfaðra veiðimanna ættu líkurnar á því að bráðin þjáist þó að vera litlar og einnig eru litlar líkur á því að fuglinn særist og sleppi. Þegar fuglsungar eru rotaðir í þéttum fuglabyggðum verður þó að teljast líklegt að undanfari rotunarinnar sé mikil hræðsla og streita hjá ungunum. Ísland hefur fengið undanþágu til að veiða ófleyga fuglsunga á grundvelli efnahagslegrar þýðingar slíkra veiða en þau sjónarmið eiga tæpast við í dag.

Nefndin er þeirrar skoðunar að almennt skuli ekki vera heimilt að veiða ófleyga unga. Meginforsendur fyrir því eru:

1. Siðferðis- og dýravelferðarsjónarmið, en ófleygur fuglsungi á sér enga undankomuleið ólíkt fullvöxnum, fleygum fuglum.
2. Veiðarnar samræmast ekki ákvæðum alþjóðasamninga sem nefndin hefur haft til hliðsjónar við vinnu sína og stangast á við fjölda meginreglna (sjá 2. box í inngangi 8. kafla og 3. box í kafla 8.2.3.1).
3. Í flestum tilfellum er hægt að veiða sömu tegund sem fullorðna einstaklinga með öðrum leiðum.
4. Veiðar á ófleygum ungum eru orðnar sjaldgæfar og ákvæðið því lítið nýtt. Forsendur undanþágna við bæði Parísar- og Bernarsamninginn varðandi ungatekju eru því í rauninni brostnar.

Á grundvelli framangreinds leggur nefndin til að dráp unga allra tegunda nema fýls verði aflagt. Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvort leyfa skuli veiðar á fýlsungum, en hvað þær varðar er a.m.k. í einhverjum tilfellum verið að rota einstaklinga sem eiga sér hvort eð er ekki lífsvon. Ef leyfi verður áfram fyrir rotun fýla í nýjum villidýralögum, telur nefndin nauðsynlegt að settar verði reglur um þær, sem tryggja að rotunin fari fram á sem mannúðlegastan hátt. Þá þarf einnig að vera skýrt að þeim sem stunda þessar veiðar ber að afla sér veiðikorts.

10. tafla. Samantekt á tillögum um breytingar á ungatekju einstakra tegunda. Dráp á ófleygum ungum er ekki í samræmi við alþjóðleg viðmið og er nú orðið afar takmarkað hér á landi. Sumar tegundir hafa aldrei verið nýttar með þessum hætti, þrátt fyrir heimildir [528]. Nánari skýringar má finna í texta.

Staða nú	Tegund	Tillaga að breytingum	Ástæður breytinga
Ungatekja leyfð á takmörkuðum svæðum þar sem hún telst til hefðbundinna hlunninda	Súla	Ungatekja lögð af	Staðbundin hefð, nú að mestu aflögð
	Dílaskarfur		Staðbundin hefð, minnkandi nýting
	Toppskarfur		Staðbundin hefð, minnkandi nýting
	Skúmur		Takmörkuð hefð; nú aflögð
	Hvítmáfur		Takmörkuð hefð; nú aflögð
	Rita		Lítill eða takmörkuð hefð; nú aflögð
	Álka		Engin hefð
	Langvía		Engin hefð
	Stuttnefja		Engin hefð
	Teista		Talsvert áður fyrr; nú aflagt
	Lundi		Mikið áður, nú aflagt
		Fýll	Nefndin tekur ekki afstöðu
Ungar ekki friðaðir	Svartbakur	Ungatekja lögð af	Talsvert áður fyrr; nú aflagt
	Sílamáfur		Lítill eða engin hefð
	Silfuramáfur		Lítill eða engin hefð
	Hrafn		Engin hefð

8.2.4.2.3.2 Veiðar í háf

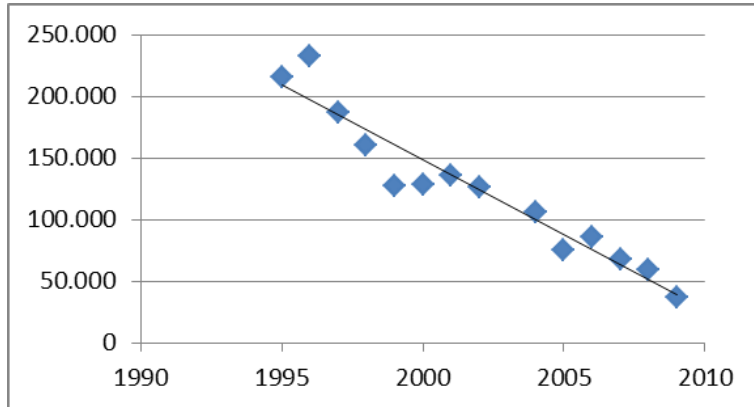
Heimilt er að veiða fullvaxna lunda, álku, langvíu og stuttnefju í háf á takmörkuðum svæðum þar sem slíkt telst til hlunninda.

Í alþjóðlegum samningum er almennt lagt bann við netaveiðum á fuglum og spendýrum. Ekki er fyllilega ljóst hvort háfaveiðar falli undir þetta bann þar sem háfur er valkvætt veiðitæki. Þó að fugl veiðist í háf er hægt að sleppa honum aftur án þess að skaða hann ef það er af einhverjum ástæðum talið heppilegt (t.d. ef ekki veiðist rétt tegund, aldur o.s.frv.). Háfur er að mestu notaður til lundaveiða. Reynt er að greina varpfugla frá geldfuglum, með því að ganga út frá að varpfuglar beri síli í gogginum. Sú er þó ekki alltaf raunin. Háfaveiðin hefur til skamms tíma að mestu leyti verið ókynþroska ungfugl [618]. Hin síðari ár hefur staðan þó breyst sökum þess að nýliðun í lundastofninum á megin veiðisvæðunum hefur verið lítil undanfarin ár og er varpfugl orðinn mun stærri hluti af veiðunum en áður [619].

Meginþorri veiddra lunda er tekinn í háf enda er lundi að mestu fjarri landinu á skotveiðitíma og má færa rök fyrir því að ekki sé hægt að nýta lundann svo vel sé með öðru móti. Því leggur nefndin til að áfram verði heimilt að veiða lunda með háf en jafnframt að mögulegt verði að banna slíkar veiðar tímabundið reynist þess þörf, t.d. vegna stofnþróunar.

Háfaveiði á öðrum svartfuglum en lunda er nær hvergi stunduð og þá í óverulegum mæli. Auk þess samrýmist það ekki þeirri meginreglu að fuglar séu ekki veiddir á varptíma, en hægt er að veiða þessar tegundir með öðrum hætti á öðrum tímum. Því leggur nefndin til að sú heimild verði felld niður.

Öllum stofnum, sem veiða má í háf, fer hnignandi eins og greint var frá í tengslum við skotveiðar. Þetta endurspeglast vel í veiðitölum fyrir lunda (13. mynd) en háfaveiði annarra tegunda er ekki sundurgreinanleg frá skotnum fuglum. Væntanlega eru þó tiltölulega fáir svartfuglar af öðrum tegundum en lunda veiddir í háf miðað við það sem skotið er.



13. mynd. Veiði á lunda 1995-2009. Yfirgnæfandi meirihluti lunda er veiddur í háf. Jafna línunnar er $y = -12.170,42x + 24.488.928,12$. Fylgni $r = -0,961$, $P < 0,0001$.



- Til hlunninda teljast m.a. réttindi bundin jörðum eða öðrum eignum til eggja-, fugla- og dúntekju og selveiðar. Hefðbundin hlunnindanýting var oft á tíðum mikilvæg og stundum lífsnauðsynleg mataröflun en er nú í flestum tilfellum meira stunduð til að viðhalda hefð eða til gamans.

Dúntekja

- Dúntekja er stunduð á um 400 jörðum á Íslandi og er sala á æðardúni veruleg tekjulind fyrir margar fjölskyldur.

Eggjataka

- Eggjataka er talsvert stunduð á Íslandi, einkum hjá svartfuglum, máfum, kríu, gæsum og öndum. Samkvæmt villidýralögunum nær friðun tegunda einnig til eggja og hreiðra tegunda sem njóta friðunar. Ýmsar takmarkanir eru á eggjatöku, s.s. varðandi tegundir, tímamörk og fjölda eggja sem skilja skal eftir í hreiðri.
- Í alþjóðlegu umhverfi er meginreglan yfirleitt sú að eggjataka sé óheimil, en veittar hafa verið undanþágur frá banni við eggjatöku þar sem verulegir hagsmunir eru í húfi. Aðrir samningar gera ráð fyrir að náttúrulegar auðlindir séu nýttar með sjálfbærni að leiðarljósi.
- Lengst af hefur eggjataka verið stunduð nær eingöngu í eignarlöndum og hefur nýtingin víðast hvar verið skynsamleg með langtíma nýtingu auðlindarinnar að leiðarljósi og slíkt fyrirkomulag hefur því í meginatriðum gefist vel.

Fuglatekja

- Heimilt er að nytja unga súlu, dílaskarfs, toppskarfs, fýls, skúms, hvítmáfs, ritu og fimm tegunda svartfugla á takmörkuðum svæðum þar sem slíkar veiðar teljast til hefðbundinna hlunninda. Skilyrði nýtingar er að veiðimenn hafi aflað sér hlunnindakorts og leyfis Umhverfisstofnunar.
- Veiðar á ófleygum ungum eru óheimilar samkvæmt ýmsum samningum sem Íslendingar eru aðilar að ásamt fuglatilskipuninni.
- Ungatekja hefur fram til veiðiársins 2011 ekki verið skráð sérstaklega þar sem tölum um rotaða unga var ekki haldið aðskildum frá tölum yfir skotna fugla. Út frá veiðitölum má ætla að dráp á súluungum sé á undanhaldi og sama má segja um fýl. Veiðar á ungum annarra tegunda eru óverulegar.
- Áður voru fýlar veiddir í háf en nú fara veiðarnar að mestu fram þannig að fullvaxnir, nýfleygir fuglar sem eiga erfitt með að hefja sig til flugs eru rotaðir á sléttunum fyrir neðan byggðirnar. Fjöldi veiddra fýla hefur minnkað á síðustu árum
- Heimilt er að veiða fullvaxna lunda, álku, langvíu og stuttnefju í háf á takmörkuðum svæðum þar sem slíkt telst til hlunninda. Háfur er að mestu notaður til lundaveiða og reyna veiðimenn að greina varpfugla frá geldfuglum. Til skamms tíma var háfaveiðin að mestu ókynþroska ungfugl en vegna lélegrar nýliðunar er varpfugl orðinn stærri hluti af veiðum en áður, m.a í Vestmannaeyjum.
- EKKI er ljóst hvort að háfaveiðar falli undir netaveiðar, en óheimilt er að stunda netaveiðar á fuglum og spendýrum samkvæmt ákvæðum alþjóðlegra samninga.

8.2.4.3.4 Samantekt á helstu tillögum og niðurstöðum nefndar varðandi hlunnindaveiði

Vegna misræmis í túlkun villidýralaganna að því er varðar með hvaða hætti sjálfbærni- og friðunarákvæði laganna ná til hlunnindanytja, leggur nefndin áherslu á að hið sama gildi um hlunnindanytjar og aðrar nytjar. Skýrt verði í nýjum lögum að hlunnindanytjar séu ekki undanskildar ákvæði laganna um sjálfbærni og að heimilt verði að stýra þeim eins og öðrum veiðum (sjá einnig 5. kafla um umsjón með málefnum villtra dýra og kafla 6.2. um vernd gegn ofveiði).

Nefndin leggur til að veiði- og hlunnindakortakerfi verði einfaldað (sjá einnig kafla 8.1.2.4). Þeim breytingatillögum er ekki ætlað að takmarka þær veiðar sem nú flokkast sem hlunnindaveiðar, heldur að vera til einföldunar. Þarfnist menn aðstoðar við nýtingu skal það vera heimilt áfram og skráð á veiðikort. Til að fá heimild til að stunda þá nýtingu sem nú flokkast undir hlunnindi, þ.e. eggjatöku, fuglatekju, selveiðar og lundaveiðar í

háf, verður veiðimaður eftir sem áður að sýna fram á að hann hafi rétt til nýtingar á umræddum tegundum líkt og nú er gert með staðfestingu frá sýslumanni eða sveitarstjórn. Sá aðili sem hefur rétt til nýtingar og er handhafi veiðikorts skal vera ábyrgur fyrir skýrsluskilum og skal hann einn skrá nýtinguna.

Dúntekja

- Fyrirkomulag dúntekju er talið ágætt og ekki lagðar til breytingar á því aðrar en þær að nefndin telur að skylt ætti að vera að skrá dúntekju á sama hátt og aðrar nytjar af villtum dýrum, því skráningin getur verið óbeinn mælikvarði á varpárangur og sveiflur í varpstofninum milli ára.
- Nauðsynlegt getur verið að vernda æðarvörp fyrir rándýrum til að tryggja nytjar þeirra, en nefndin leggur áherslu á að einnig er nauðsynlegt að hlífa dýralífi utan varpanna eins og kostur er. Finna verði jafnvægi milli þessarra þátta, sem taka mið af meginreglum umhverfisréttar og tryggja að náttúran fái að þróast á eigin forsendum (sjá 4. kafla og kafla 8.3 um veiðar og aðrar aðgerðir til að verjast tjóni).

Eggjataka

- Eggjataka skal áfram leyfð hjá 21-22 af þeim 30 tegundum sem leyft er að safna eggjum hjá nú, en að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Heimilt verði að taka egg undan kríu, silfurmáfi, hettumáfi, fýl, ritu, álku, langvíu, stuttnefju, æðarfugli, stokkönd, rauðhöfðaönd, urtönd, duggönd, skúfönd, hávellu, húsönd, toppönd, grágæs, heiðagæs, svartbak, sílamáfi og mögulega hvítmáfi. Ekki skal heimila áframhaldandi eggjatöku hjá súlu, dílaskarfi, toppskarfi, skúm, teistu, lunda, hrafni og kjóa.
- Forsendur þess að leyfa eggjatöku hjá fyrrgreindum tegundum eru m.a. að eggjatakan sé sjálfbær, verði skráningarskyld og háð leyfi, eggin séu nýtt og þá til einkanota, reglur verði settar varðandi tímamörk o.fl. og að eggjatakan valdi ekki mikilli truflun. Þá verður að vera heimild í lögum til að friða stofna fyrir eggjatöku leiki vafi á að eggjatakan sé sjálfbær.
- Vegna eggjatöku í almenningum og þjóðlendum þarf að setja fram stefnu og eigi eggjataka að vera heimil er nauðsynlegt að hafa einhvers konar stýringu.
- Skýrt bann við að ryðja fuglabjörg þarf að vera í lögnum.

Fuglatekja

- Nefndin telur að ekki skuli vera heimilt að veiða ófleyga unga vegna þess að í flestum tilfellum er hægt að veiða sömu tegund fullorðinna einstaklinga með öðrum leiðum og veiðarnar samræmast ekki dýravelferðarsjónarmiðum og ákvæðum um alþjóðasamninga.
- Veiðar á nokkur þúsund fýlum árlega hafa væntanlega óveruleg áhrif á stóran stofn og nefndin telur álitamál hvort veiðar á fýl falli undir hlunnindaákvæði laganna og teljist vera veiðar á ófleygum ungum. Jafnframt er ólíklegt að slíkar veiðar hafi einhverja fjárhagslega þýðingu fyrir þá sem nýta fýl í skjóli hlunnindaákvæða villidýralaganna. Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvort leyfa beri slíkar veiðar áfram.
- Áfram ætti að vera heimilt að veiða lunda í háf en nefndin leggur til að heimild til að veiða aðra svartfugla en lunda í háf verði felld niður.

8.2.5 Sala á veiðiafurðum

Samkvæmt 7. gr. villidýralaganna skal ráðherra setja reglugerð um sölu, innflutning og útflutning villtra dýra og hluta þeirra, svo og egg. Þessi reglugerð hefur ekki enn verið sett. Í lögnum er að öðru leyti ekki fjallað um þetta efni að því undanskildu að kveðið er á um að bannað sé að bjóða til sölu, selja, kaupa, gefa eða þiggja að gjöf andaregg og heiðagæsaegg sem tekin eru skv. ákvæðum 20. gr. laganna. Þá er heimilt skv. 17. gr.

laganna að banna sölu á fuglum og afurðum þeirra. Þetta ákvæði var nýtt til að banna verslun með rjúpu og rjúpnaafurðir (sbr. breytingar á reglugerð nr. 456/1994). Samkvæmt reglugerð nr. 486/2003 er óheimilt að selja hreindýrakjöt nema það hafi verið heilbrigðisskoðað og stimplað af dýralækni. Nefndin leggur hins vegar til að aukin áhersla verði lögð á að nytjaveiðar séu heimilar sem frístundaveiði en ekki í atvinnuskyni og samræmist sala á villibráð ekki þeirri áherslu, þó undantekningar frá þessu (t.d. skilgreindar í lögum eða reglugerð) geti í einhverjum skilgreindum tilfellum átt rétt á sér, ef stofnar eru stórir, þola miklar veiðar og ekki fer milli mála að veiðar séu sjálfbærar (sjá kafla 6.2).

Í Bernarsamningnum eru sérstök ákvæði varðandi sölu tegunda en í I. viðauka við samninginn eru tegundir sem óheimilt er að eiga og selja. Í III. viðauka eru tegundir sem heimilt er að versla með að því gefnu að settar séu sérstakar reglur um viðskiptin. Í CITES-samningnum er kveðið á um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna í útrýmingarhættu. Ætli menn að versla með tegundir, hluta þeirra og afurðir, sem eru á listum samningsins yfir dýr í útrýmingarhættu þarf að sækja um sérstakt leyfi.

Í fuglatilskipuninni er fjallað um veiðar og sölu á fuglaafurðum og gildir þá sú meginregla að almennt sölubann er á fuglum, lifandi sem dauðum, hlutum þeirra og afurðum. Lista yfir fuglategundir sem eru undanþegnar frá reglunni er að finna í IIIA. viðauka. Í vistgerðartilskipuninni er m.a. fjallað um verndun ákveðinna tegunda. Líkt og í fuglatilskipuninni eru tegundirnar skráðar í viðauka. Í IV. viðauka eru skráðar þær dýrategundir sem skal friða. Sölubann er á þessum tegundum skv. tilskipuninni sem þó er hægt að fá undanþágu frá að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Í Bandaríkjunum er sala á afurðum villtra dýra með öllu bönnuð og eingöngu er heimilt að veiða til eigin neyslu (undantekningar er að finna um sölu frumbyggja sín á milli á verndarsvæðum þeirra), en í öðrum löndum, t.d. Noregi, er heimilt að selja veiðibráð.

Í anda þess að veiðar verði fyrst og fremst stundaðar sem frístundaveiðar en ekki í atvinnuskyni leggur nefndin til að almenna reglan verði bann við sölu á veiðiafurðum, en þó með möguleikum á undantekningum fyrir þær tegundir sem eru taldar þola mikla veiði. Þetta gæti t.d. átt við heiðagæs og þau dýr sem veidd eru samkvæmt kvóta (hreindýr).

Þann 1. nóvember 2011 gekk í gildi á Íslandi sá hluti nýrrar matvælaöggjafar sem snýr að vinnslu búfjárafurða og villibráðar. Löggjöfin fjallar meðal annars um þær kröfur sem gerðar eru til sölu á afurðum villtra dýra innan Evrópusambandsins (sjá fylgiskjal I með reglugerð nr. 104/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 853/2004 um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu, auk áorðinna breytinga). Meðal annars er gerð sú krafa að allar afurðir stærri veiðidýra, líkt og hreindýr á Íslandi, sem ætluð eru til sölu fari um afurðastöðvar. Þá er einnig gerð krafa um að kjöt af villtum fuglum sem fer í almenna dreifingu (stórmarkaðir og veitingahús) skuli verkað í vottaðri afurðastöð.

Sé ætlunin að selja öðrum einstaklingum veiðiafurðir er gerð krafa um að veiðimenn (hugsanlega bara einn aðili úr veiðihópi) gangist undir þjálfun, sem varðar hreinlæti og smíthættu, sem tryggir færni til að meta heilbrigði villtrar bráðar eftir að hún hefur verið felld. Þessi krafa er gerð til að tryggja öryggi matvæla og sé þessum kröfum fullnægt er ekki nauðsynlegt að afhenda öll innfli til skoðunar eftir slátrun á starfsstöð sem meðhöndlar veiðidýr. Í því skyni að gera veiðimönnum sem stunda veiðar í þeim tilgangi að setja bráðina á markað til mannelds kleift að verða sér út um fyrrnefnda þjálfun þarf að setja upp sérstakt námskeið. Þó þarf að hafa í huga að nefndin hefur lagt fram þá meginreglu að veiðar á villtum fuglum og dýrum skuli stundaðar sem frístundaveiðar eða til að koma í veg fyrir tjón en ekki í því skyni að selja bráðina.

Með innleiðingu matvælaöggjafarinnar er sala á villtum fuglum til veitingahúsa og annarra sem bjóða upp á villt veiðifang bönnuð nema dýrið hafi farið í gegnum vottaða afurðastöð. Reglur um milliliðalaus sölur afurða villtra dýra milli einstaklinga breytast ekki með tilkomu löggjafarinnar.

Ábendingar hafa komið fram um að skráning á viðskiptum með veiðibráð sé verulega ábótavant og að viðskiptin fari oft fram án þess að greidd séu lögbundin gjöld af þeim. Slíkt er óviðunandi og er lagt til að kaupendum villibráðar verði gert skylt að tilgreina kaup á villibráð í bókhaldi sínu. Með þeim hætti er einnig hægt að áætla hversu stór hluti veiðibráðar fer á markað.

Eins og fram hefur komið í þessum kafla miða tillögur nefndarinnar að því að eggjataka, sama hvaða tegundir um ræðir, skuli eingungis vera til eigin nota en ekki söluvara, sbr. þau ákvæði sem gilda um andaregg, heiðagæsaregg og æðaregg.

Sala á veiðibráð nær ekki einungis til sölu á matvælum heldur getur í sumum tilfellum átt við sölu friðaðra fuglategunda, t.d. uppstoppuð dýr eða hami þeirra. Reynslan hefur sýnt að nauðsynlegt er að einhver lög nái yfir slík viðskipti og að til sé skrá yfir friðuð dýr sem eru í vörslu manna (sjá umfjöllun í kafla 8.4).

- Samkvæmt villidýralögunum skal ráðherra setja reglugerð um sölu á villibráð sem ekki hefur enn verið sett. Í lögunum er þó að finna nokkur ákvæði sem setja sölu á veiðibráð takmörk. Í Evróputilskipunum og Bernarsamningnum er sölu ákvæðinna tegunda á viðaukum sett takmörk. Mismunandi er hvaða reglur gilda í öðrum löndum.
- Vegna nýrrar matvælaöggjafar er nauðsynlegt að setja upp námskeið fyrir þá veiðimenn sem hugsa sér að selja afurðir til annarra einstaklinga en gerð er sú krafa að afurðir stærri veiðidýra og kjöt af villtum fuglum sem sett er á markað til manneldis skuli verkað í afurðastöð.
- Bent hefur verið á að skráning á viðskiptum með veiðibráð sé verulega ábótavant og að viðskiptin fari oft fram án þess að greidd séu lögbundin gjöld af þeim.

8.2.5.1 Helstu tillögur nefndar varðandi sölu á veiðiafurðum

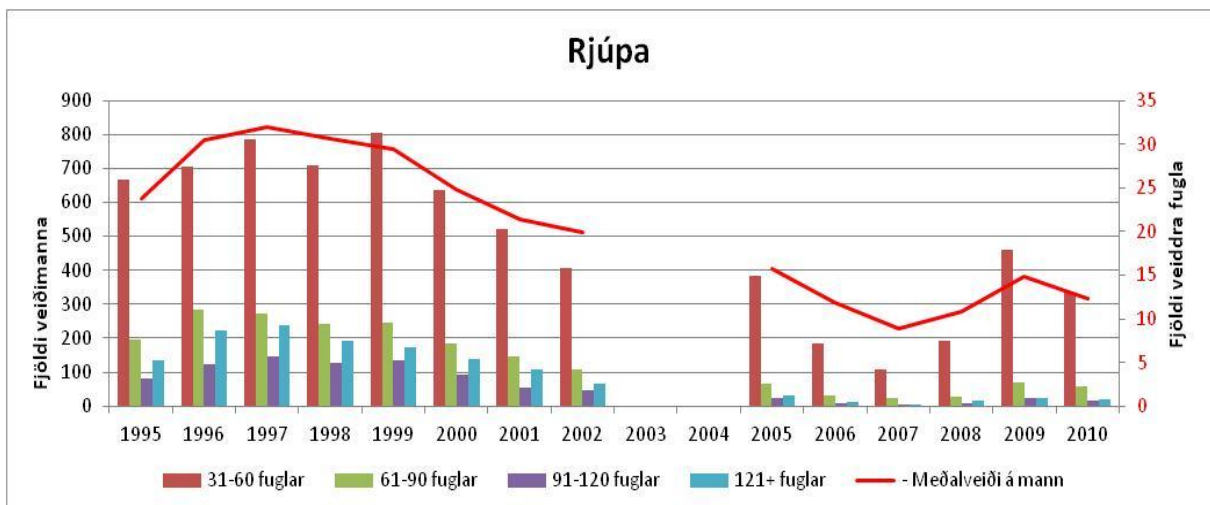
- Lögd er til sú meginregla að nytjaveiðar séu fyrst og fremst heimilar sem frístundaveiði en ekki í atvinnuskyni og samræmist sala á villibráð ekki þeirri áherslu.
- Lagt er til almennt bann við sölu á veiðiafurðum með möguleikum á undantekningum fyrir þær tegundir eða stofna sem taldir eru þola umtalsverðar veiðar.
- Lagt er til að sett verði upp sérstakt námskeið fyrir þá veiðimenn sem vilja hafa heimild til að selja öðrum veiðiafurðir.
- Lagt er til að rekstraraðilum sem versla með veiðibráð verði gert skylt að tilgreina kaup á villibráð í bókhaldi sínu.
- Nauðsynlegt er að lögin nái einnig yfir sölu friðaðra fuglategunda, t.d. uppstoppuð dýr eða hami friðaðra dýra. Jafnframt ætti að vera til skrá yfir friðuð dýr sem eru í vörslu manna.

8.2.6 Magnveiði

Í gegnum tíðina hefur reynt erfitt að skilgreina hugtakið magnveiði svo vel sé. Nefndin telur að ekki sé unnt að tilgreina ákveðið magn til að veiðar teljist vera magnveiði, til þess þyrfti að skoða hverja tegund fyrir sig. Hins vegar telur nefndin að viðmið fyrir hóflega veiði gæti verið það magn sem veiðimaður og hans nánustu nýta. Veiði sem er umfram slíka nýtingu væri talin magnveiði.

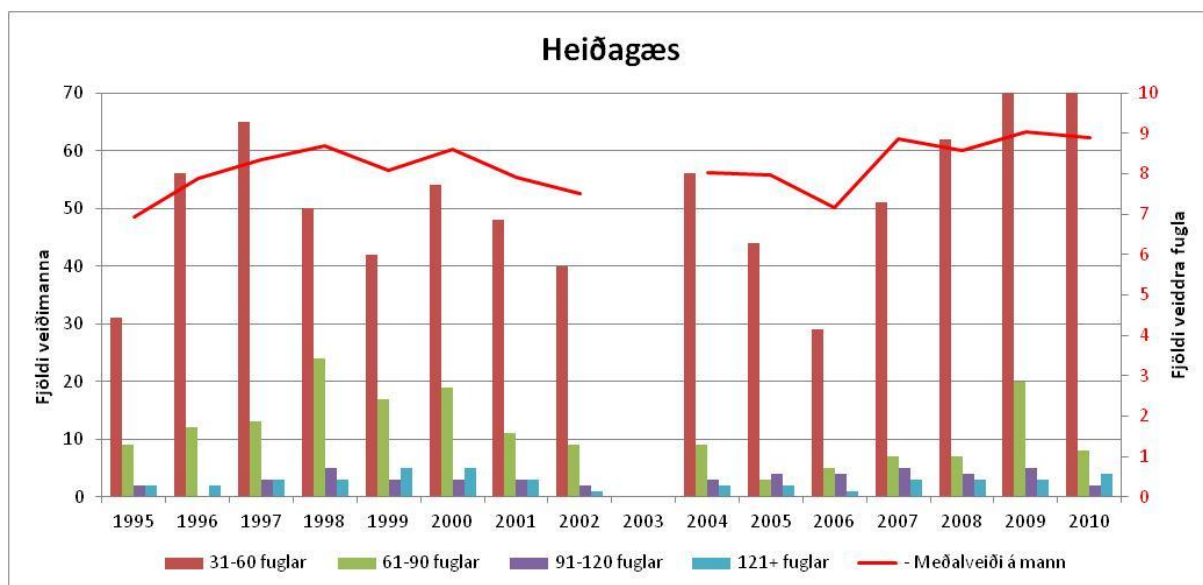
Engin ákvæði eru í villidýralögunum er varða magnveiði en bæði Bernarsamningurinn og Evrópulöggjöfin leggja mikla áherslu á að veiðarnar séu sjálfbærar [146, 147]. Ekki er víst að magnveiði og sjálfbærar veiðar fari saman í öllum tilvikum þótt einhverjir stofnar þoli mikla veiði.

Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun um sundurliðaðar veiðitölur bendir ekkert til þess að magnveiði sé viðvarandi vandamál og að heldur hafi í flestum tilfellum fækkað í hópi þeirra veiðimanna sem veiða hvað mest. Sem dæmi má nefna að meðalveiði á rjúpu (fuglar pr. veiðimann) var, við upphaf veiðikortakerfisins árið 1995, 24 fuglar á hvern veiðimann og fór mest í 32 fugla á mann árið 1997. Árið 2009 hafði fuglum á mann hins vegar fækkað niður í 15. Veiðimönnum sem veiða mjög marga fugla (fleiri en 121) hefur einnig fækkað frá því að vera á bilinu 134-237 á tímabilinu 1995-1997 niður í 23 árið 2009 (14. mynd). Sölubann á rjúpu getur reyndar að einhverju leyti skýrt þennan mun, auk kynningarátaks þar sem höfðað var sérstaklega til samvisku veiðimanna. Heildarfjöldi veiðimanna sem veiddu rjúpu á árunum 1995-2010 má sjá í 11. töflu.

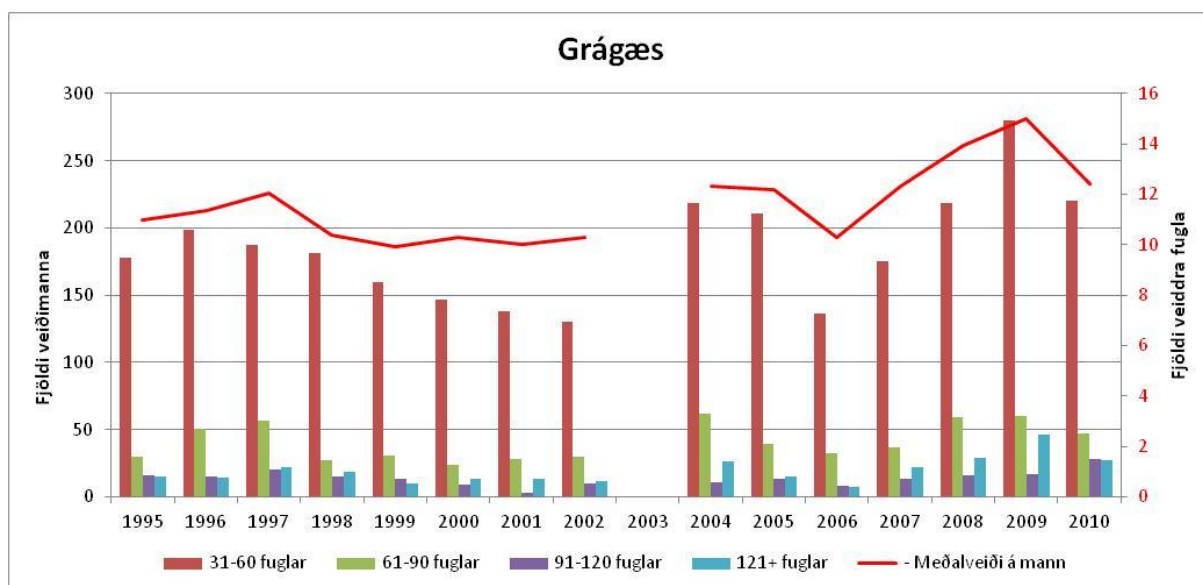


14. mynd. Fjöldi veiðimanna sem veitt hafa 31-60, 61-90, 91-120 og fleiri en 121 rjúpu og meðalveiði á mann á árunum 1995-2010. Árin 2003 og 2004 var veiðibann á rjúpu.

Veiðar á heiðagæsastofninum hafa verið nokkuð stöðugar frá upphafi veiðikortakerfisins og hefur meðalveiðin verið á bilinu 7-9 heiðagæsir á mann. Fjöldi veiðimanna sem veiða mjög margar gæsir hefur einnig haldist svipaður allt frá upphafi veiðikortakerfisins (15. mynd). Sókn í grágæsastofninn hefur heldur aukist og er meðalveiði árið 2009 15 fuglar á mann samanborið við 11 árið 1995 og eru nú fleiri veiðimenn sem veiða mjög marga fugla (fleiri en 121) (16. mynd) [620]. Í 11. töflu má sjá heildarfjölda veiðimanna sem veiddu heiðagæs og grágæs á árunum 1995-2010.

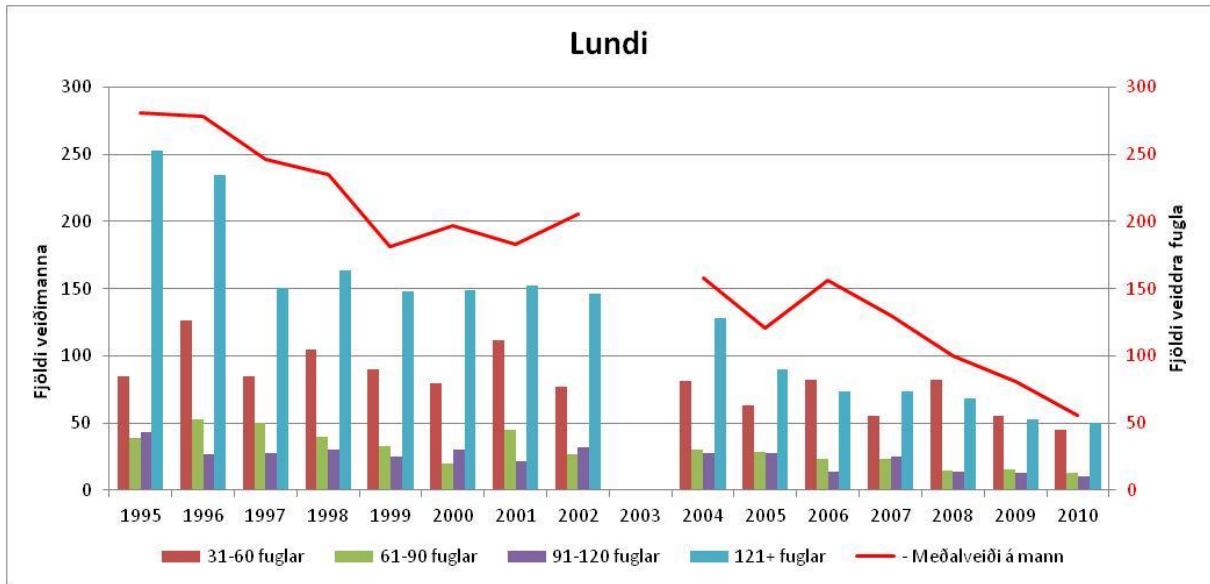


15. mynd. Fjöldi veiðimanna sem veitt hafa 31-60, 61-90, 91-120 og fleiri en 121 heiðagæs og meðalveiði á mann á árunum 1995-2010. Árið 2003 fengust ekki áreiðanlegar upplýsingar um veiðar vegna mótmæla veiðimanna við rjúpnafriðun það ár.

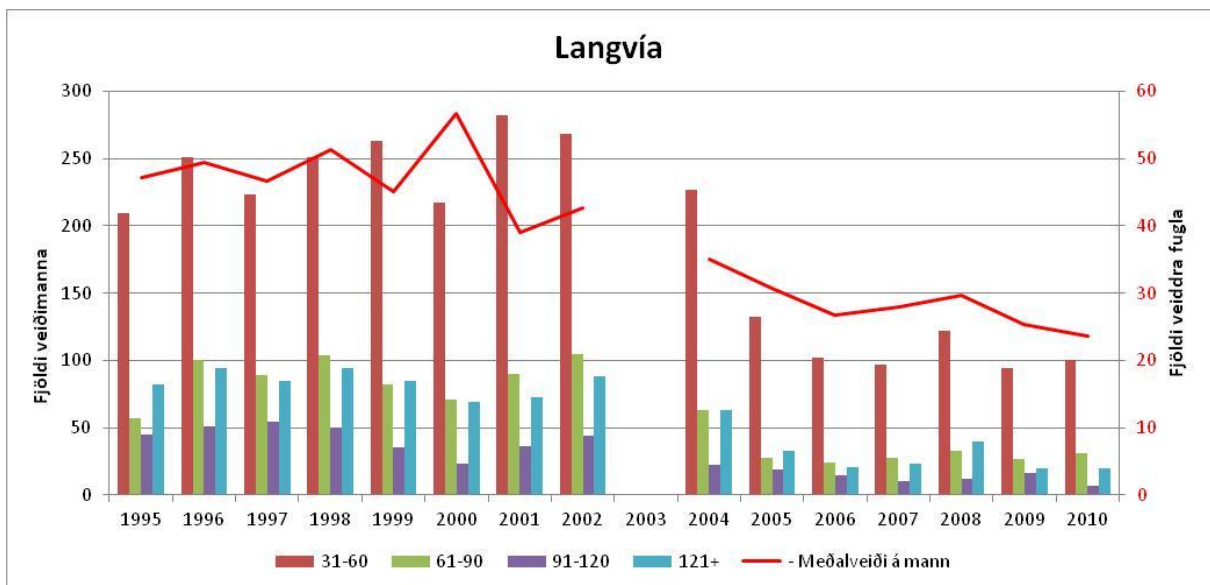


16. mynd. Fjöldi veiðimanna sem veitt hafa 31-60, 61-90, 91-120 og fleiri en 121 grágæs og meðalveiði á mann á árunum 1995-2010. Árið 2003 fengust ekki áreiðanlegar upplýsingar um veiðar vegna mótmæla veiðimanna við rjúpnafriðun það ár.

Hvað varðar aðrar algengar veiðitegundir hefur meðalveiði á lunda minnkað verulega, var 281 fugl á mann árið 1995 en hafði minnkað niður í 81 árið 2009 og 56 árið 2010 (17. mynd). Veiði á langvíu hefur einnig minnkað frá því að vera 47 fuglar á mann árið 1995 í 24 árið 2010 (18. mynd) [620]. Þessir stofnar hafa reyndar minnkað mikið á tímabilinu. Heildarfjöldi veiðimanna sem veiddu lunda og langvíu á árunum 1995-2010 má sjá í 11. töflu.

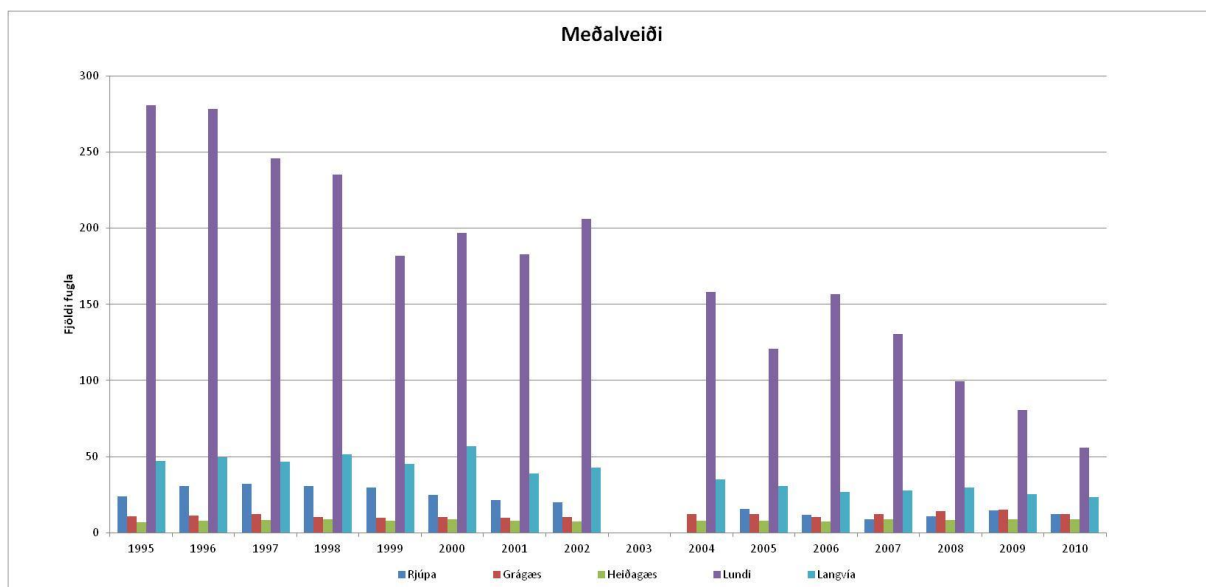


17. mynd. Fjöldi veiðimanna sem veitt hafa 31-60, 61-90, 91-120 og fleiri en 121 lunda og meðalveiði á mann á árunum 1995-2010 (með fyrirvara um að veiðitölur árið 2010 gætu breyst). Árið 2003 fengust ekki áreiðanlegar upplýsingar um veiðar vegna mótmæla veiðimanna við rjúpnafriðun það ár.



18. mynd. Fjöldi veiðimanna sem veitt hafa 31-60, 61-90, 91-120 og fleiri en 121 langvíu og meðalveiði á mann á árunum 1995-2010. Árið 2003 fengust ekki áreiðanlegar upplýsingar um veiðar vegna mótmæla veiðimanna við rjúpnafriðun það ár.

Á 19. mynd er yfirlit yfir meðalveiði á þeim tegundum sem mest er veitt af, rjúpu, grágæs, heiðagæs, lunda og langvíu, á árunum 1995-2010. Meðalveiði rjúpu, lunda og langvíu hefur farið minnkandi á undanförunum árum en meðalveiði á gæsategundunum tveimur hefur staðið í stað eða aukist lítillega.



19. mynd. Meðalveiði rjúpu, grágæsar, heiðargæsar, lunda og langvíu á árunum 1995-2010.

11. tafla. Fjöldi veiðimanna sem veiddu rjúpu, heiðagæs, grágæs, lunda og langvíu á árunum 1995-2010.

Ár	Rjúpa	Heiðagæs	Grágæs	Lundí	Langvía
1995	5.328	1.546	3.216	768	1.123
1996	5.342	1.547	3.319	837	1.318
1997	5.476	1.758	3.425	758	1.276
1998	6.225	1.773	3.660	706	1.280
1999	5.772	1.718	3.531	703	1.324
2000	5.198	1.660	3.163	651	1.176
2001	4.762	1.604	3.278	789	1.380
2002	4.005	1.569	3.065	653	1.392
2003					
2004		1.901	3.538	730	1.340
2005	5.106	1.689	3.073	623	867
2006	4.366	1.487	2.947	551	784
2007	3.905	1.574	2.982	517	883
2008	4.824	1.571	3.286	593	929
2009	5.949	2.159	3.844	533	932
2010	5.423	2.002	3.538	594	1.001

Tillögur nefndarinnar eru miðaðar við að veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum séu frístundaveiðar eða til að koma í veg fyrir tjón og þar af leiðandi ekki með það að markmiði að selja bráðina. Samkvæmt áður nefndum veiðitölum hefur í flestum tilfellum dregið úr magnveiði. Þeir þættir sem taldir eru skipta hvað mestu máli eru sölubann sem sett var á rjúpu og rjúpnaafurðir, hugarfarsbreyting hjá veiðimönnum, fækkun svartfugla og veiðibann á lunda í Vestmannaeyjum. Talið er líklegt að enn meira muni draga úr magnveiði verði nauðsynlegt að tilgreina kaup og sölu á veiðibráð í bókhaldi og eins vegna ákvæða matvælaölggjafarinnar sem innleidd var að fullu hér á landi 1. nóvember 2011 og er fjallað um í öðrum hlutum þessarar skýrslu. Þá bendir nefndin jafnframt á að mögulegt er að nýta ýmsar veiðistjórnunaraðferðir til að draga úr magnveiði. Hugsanlega væri hægt að setja á fót einhvers konar merkjakerfi þar sem gefin væru út veiðileyfi á tiltekinn fjölda dýra og felld bráð merkt sérstaklega líkt og nú tíðkast við hreindýraveiðar. Framangreint, eða aðrar sambærilegar aðgerðir sem gripið er til í því skyni að stjórna

veiðum (t.d. sbr. 2. mgr. 14. gr. villidýralaganna), gætu dregið úr magnveiði. Hins vegar er svona kerfi að öllum líkindum bæði dýrt og flókið í framkvæmd og ætti því aðeins að vera beitt á þá stofna sem eru með lítið og vel skilgreint veiðiþol. Þá hefur reynslan sýnt að sölubann og hugarfarsbreyting veiðimanna hafa reynst hvað árangursríkust í því skyni að takmarka veiðar á þeim stofnum sem ekki þola miklar veiðar (14. mynd).

- Erfitt hefur reynst að skilgreina hugtakið magnveiði svo vel sé. Nefndin telur að það þurfi að gera fyrir hverja tegund fyrir sig en að hið almenna viðmið væri skynsamleg nýting villibráðar fyrir veiðimann og hans nánustu. Nýting umfram það væri magnveiði.
- Engin ákvæði eru í núgildandi lögum varðandi magnveiði og í alþjóðasamningum eru ekki ákvæði um magnveiði en áhersla er lögð á að veiðarnar séu sjálfbærar.
- Samkvæmt veiðitölum bendir ekkert til þess að magnveiði sé viðvarandi vandamál heldur hafi í flestum tilfellum frekar fækkað í hópi þeirra veiðimanna sem veiða hvað mest.
- Mögulegt er að nýta ýmsar veiðistjórnunaraðferðir til að draga úr magnveiði.

8.2.6.1 Helstu tillögur nefndar varðandi magnveiði

- Lögð er til sú meginregla að veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum skuli stundaðar sem frístundaveiðar eða til að koma í veg fyrir tjón og ekki með það að markmiði að selja bráðina.
- Í anda þess að nytjaveiðar skuli fyrst og fremst vera frístundaveiðar leggur nefndin til að leitað verði leiða til að draga úr magnveiði almennt, en þó sérstaklega hjá þeim stofnum sem ekki eru taldir þola umtalsverðar veiðar og bendir á að mögulegt sé að grípa til ýmissa veiðistjórnunaraðferða í því skyni.

8.3 Veiðar og aðrar aðgerðir til að verjast tjóni

Lagasetning um villt dýr, friðun þeirra og veiðar hefur allt frá árdögum Íslandsbyggðar borið þess glögg merki að sum dýr voru talin valda tjóni og skaða þar með hagsmuni mannsins. Fyrstu lagabálkarnir (Grágás og Jónsbók) tóku mið af þessu og voru viðkomandi tegundir rétttræpar af hverjum sem var, án tillits til eignarhalds á landi. Með Alþingissamþykkt frá 1295 um refaveiðar varð sú breyting að beinlínis var hvatt til veiða á refum til að koma í veg fyrir tjón og væri þeirri skyldu ekki sinnt lá við sektum. Svipuð ákvæði um aðrar tegundir var ekki að finna í lögum fyrr en á síðari hluta 19. aldar og má þar helst benda á lög um eyðingu svartbakseggja. Umræður um tjón af völdum villtra dýra, annað en það sem tengist beinum hagsmunum mannsins, þ.e. tjón á öðrum villtum dýrastofnum, urðu ekki áberandi fyrr en á síðustu áratugum. Hagsmunir mannsins komu þó vissulega við sögu í flestum tilvikum, sbr. umræðu í dagblöðum og netmiðlum um meint áhrif tófu á rjúpu, bjargfugl o.s.frv.

Ljóst er að margir töldu og telja enn að þeir eigi þann rétt að verjast tjóni af völdum dýra og verður vart um það deilt. Hins vegar má deila um aðferðirnar sem notaðar eru í þeim tilgangi og eins hvort meint tjón geti réttlætt þær aðgerðir sem gripið hefur verið til. Í lögum hafa verið skilgreindar aðferðir sem ýmist teljast ómannúðlegar, geta stefnt stofnum innlendra dýra í hættu eða geta haft áhrif á aðrar tegundir en þær sem aðgerðirnar beinast gegn. Veiðar á villtum dýrum til að verjast tjóni eiga að vera þrautaráð enda geta ýmsar aðrar ráðstafanir í einhverjum tilfellum komið að jafnmiklu eða meira gagni. Til þess að veiðar sem eiga að koma í veg fyrir tjón beri tilætlaðan árangur þarf að greina tjónið og gera ráðstafanir til að hægt sé með einhverjum hætti að

meta árangur aðgerða (sjá nánari umfjöllun í 5. kafla). Einnig má kostnaður við aðgerðir ekki vera meiri en meint tjón. Þessar upplýsingar hafa þó ekki legið fyrir til þessa.

Við skoðun á meintu tjóni er mikilvægt að gera greinarmun á beinu tjóni á eigum eða starfsemi manna og tjóni á náttúru landsins. Oft eru rándýr sökuð um að valda tjóni á lífríki, en í þessu samhengi er þó mikilvægt að hafa í huga að varhugavert er að tala um „tjón“ þegar innlent rándýr veiðir sér til lífsviðurværis í náttúrulegu umhverfi. Hér er um náttúrulegt og því eðlilegt ferli að ræða og hluti af því að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum (sjá 4. kafla). Þar að auki eru áhrif rándýra á þær tegundir sem þau lifa á ekki alltaf af hinu slæma. Mörg dæmi má finna um það að tilvist rándýra auki á tegundafjölbreytni í fæðuþreppinu fyrir neðan þar sem afrán þeirra getur í einhverjum tilfellum dregið úr samkeppni milli bráðartegunda.

Brotthvarf rándýra efst í fæðukeðjum er á meðal þeirra þátta sem virðast knýja áframhaldandi útdauða tegunda og tap á líffræðilegri fjölbreytni á heimsvísu [621, 622]. Áhrif rándýra eru oftast niður eftir fæðukeðjum vegna afráns en einnig vegna áhrifa á samkeppni á meðal grasbíta og smærri rándýra [623-625]. Sé þessum áhrifum breytt eða þeim eytt, t.d. með útdauða rándýrs, getur keðjuverkun niður eftir fæðukeðjunni valdið fækkun í stofnum bráðartegunda [626], auk þess sem bæði fjölbreytni og lífmagn plantna minnkar [627, 628]. Brotthvarf dingóhundsins á svæðum í Ástralíu hefur t.a.m. verið tengt við viðtæka fækkun lítilla og meðalstórra upprunalegra spendýra, minnkandi lífmagn plantna vegna áhrifa á grasbítastofna og aukið afrán hins framandi rauðrefs [629]. Þetta eru helstu ástæður þess að víða um heim er lögð mikil áhersla á að vernda upprunaleg rándýr efst í fæðukeðjum. Að þessu sögðu er þó einnig ljóst að ef stofn innlands rándýrs er af einhverjum orsökum stærri en þau mörk sem náttúrulegt lífríki setur honum, t.d. ef dýrin hafa aðgang að fæðu af mannavöldum, getur reynst nauðsynlegt að grípa til mótvægisáðgerða. Dæmi um þetta geta verið ófullnægjandi frágangur sorps eða útburður hræja (sjá kafla 8.3.5.1 um refaveiðar). Ávallt ætti þó að reyna að uppræta rót vandans áður en gripið er til þess ráðs að fækka rándýri með veiðum. Öðru máli gegnir þó um framandi rándýr og önnur framandi dýr, en með hliðsjón af því að náttúran eigi að njóta vafans (sjá 4. kafla) skal ávallt grípa til aðgerða gegn framandi rándýrum og öðrum framandi dýrum sem grunur leikur á að gætu verið ágeng, þótt ekki liggi fyrir óyggjandi sönnun um tjón sem þau kunna að valda (sjá kafla 6.4 um vernd gegn ágengum tegundum).

Tjóni af völdum villtra dýra (þar með talið villinga, sjá 3. kafla) má skipta í tvo meginflokkka, sem aftur má greina frekar niður, þótt þættirnir sé oft tengdir:

- 1) Tjón fyrir menn. Hér ber að hafa í huga að villt dýr eru ekki aðskotahlutir í náttúrunni og eðlilegt er að í rekstraráætlunum vegna starfsemi sé gert ráð fyrir einhverjum afföllum af þeirra völdum.
 - a. Fjárhagslegt tjón, t.d. í æðarvörpum, á ökrum eða túnum og á bú- eða fiðurfé.
 - b. Ógnun við öryggi, t.d. á flugvöllum.
 - c. Heilsufarslegt tjón, t.d. ef menn sýkjast af örverum eða sníkjudýrum sem villt dýr bera með sér. Þetta getur t.d. gerst við vatnsból.
- 2) Tjón á náttúru.
 - a. Tjón vegna framandi ágengs dýrs. Í þessu tilfalli á náttúran (innlendar tegundir) að njóta vafans en ekki dýrið sem veldur tjóninu.
 - b. Tjón vegna upprunalegs villt dýrs. Hér er dýrið sem um ræðir eðlilegur hluti af náttúrunni og til samræmis við þá meginreglu að náttúran eigi að þróast eftir eigin lögmálum verður villta dýrið sem um ræðir að njóta vafans. Þau tilfalli sem hægt væri að líta svo á að upprunalegt villt dýr geti mögulega valdið tjóni á náttúru landsins er ef stofn þess sé vegna einhverra manngerðra aðstæðna stærri en náttúruleg takmörk setja honum, t.d. vegna ætisframboðs af mannavöldum.

Við lagasetningu þarf að taka tillit til ýmissa þátta sem sumir hverjir geta breyst í tímans rás, svo sem almenningsálits og alþjóðlegra samninga sem Íslendingar eru aðilar að. Þó ber að hafa í huga að áhrifin geta gengið í báðar áttir þannig að almenningsálit hafi áhrif á lagasetningu en lagasetning getur líka haft áhrif á almenningsálitið. Fyrir fáeinum áratugum hefði t.d. varla þótt tíðindum sæta að hjón í göngutúr dræpu yrðling með grjóti – og vafalaust eru þeir enn til sem álíta að slíkt sé eðlilegt, en þeir eru þó væntanlega fleiri sem telja þá veiðiaðferð ekki við hæfi.

Meginregla um vernd og veiðar villtra fugla og spendýra er sú að allar tegundir eru friðaðar. Undantekning frá þeirri meginreglu getur t.d. falið í sér leyfi til veiða á ákveðnum tegundum á afmörkuðum svæðum eða á tilteknum árstímum. Meginstoðir undantekningarinnar eru tvær, annars vegar að afurðir villtra dýra séu nýttar og hins vegar að verið sé að verjast tjóni af þeirra völdum. Við setningu nýrra laga um veiðar og friðun á villtum dýrum þarf því að taka tillit til þess að villt dýr geta valdið tjóni og lögin þurfa að gera mönnum kleift að bregðast við því. Þegar um er að ræða framandi tegund getur hún valdið breytingum á lífríki landsins sem rétt þykir að sporna við (sjá kafla 6.4). Hins vegar er nauðsynlegt að virkja betur ákvæði laga um leiðbeiningarhlutverk opinberra stofnana varðandi tjón af völdum villtra dýra og aðgerðir til að koma í veg fyrir það. Þá þarf að bæta við ákvæði um rannsóknarhlutverk vegna tjóns af völdum villtra dýra (sjá 5. kafla). Bent er á að umfjöllun um grundvöll ákvarðanatöku um aðgerðir gegn dýrum sem valda tjóni er einnig að finna í kafla 7.5.1.

Hér verður fjallað um núgildandi lög sem taka á veiðum og öðrum aðgerðum til að verjast tjóni af völdum villtra dýra og hvernig þeim málum verður best fyrir komið í nýrri löggjöf. Fyrst verður rætt um almenn viðmið um ástæður þess að leyfa skuli slíkar veiðar og hvernig stjórnskipulagi þeirra mála skuli háttað en síðan fjallað um sérákvæði um einstakar tegundir sem taldar eru geta valdið tjóni.



5. box. Meginreglur nefndar varðandi tjón af völdum villtra dýra

- Allir villtir fuglar og villt spendýr (sjá skilgreiningu í 3. kafla) eru að grunni til friðuð. Gera þarf greinarmun á tegundum eftir uppruna þeirra og skal friðun ávallt aflétt þegar um ræðir tegundir sem eru opinberlega skilgreindar sem ágengar, að því gefnu að fyrir hendi séu skýrar reglur varðandi veiðar á þeim.
- Lagaleg og stjórnsýsluleg úrræði þurfa að vera fyrir hendi til að bregðast við tjóni af völdum villtra dýra.
- Einungis skal aflétta friðun og leyfa veiðar á villtum dýrum sem valda tjóni í þeim tilfellum sem ekki er unnt að koma í veg fyrir tjón af þeirra völdum með öðrum aðgerðum en veiðum. Þetta gildir þó ekki ef opinber stofnstjórnunarstefna (sjá kafla 5 og 6.2) er að minnka eða útrýma stofni, eins og gæti t.d. átt við um ágengar tegundir.
- Ef líkur eru á að innflutt framandi dýr valdi tjóni verður varúðarreglan að gilda innlendum tegundum í hag, þ.e.a.s. að grípa skuli til aðgerða þótt tjón sé ekki sannanlegt.
- Í þeim tilfellum sem innlend dýr valda tjóni skal aðeins leyfa veiðar á þeim þegar um sannanlegt tjón er að ræða. Því er nauðsynlegt að skilgreina tjónið og gera þar greinarmun á náttúrulegum ferlum og raunverulegu tjóni (sjá umfjöllun í inngangi þessa kafla).
- Aðgerðir sem gripið er til verða að vera í samræmi við tjónið sem þeim er ætlað að koma í veg fyrir og líklegar til að skila árangri, sem mældur er í minnkun tjóns en ekki afla.
- Þegar um fjárhagslegt tjón er að ræða skulu aðgerðir til að verjast tjóni vera kostnaðarhagkvæmar, þ.e. kostnaður við aðgerðir má ekki vera meiri en kostnaður vegna tjónsins sem þeim er ætlað að koma í veg fyrir.
- Þótt dýr valdi tjóni verður að hafa dýravelferðarsjónarmið að leiðarljósi við aðgerðir gegn þeim. Dýrin skulu t.d. aflífuð á skjótan og sem sársaukaminnstan hátt með viðurkenndum aðferðum.
- Ekki skal veiða á æxlunartíma dýra, nema í skilgreindum, rökstuddum tilfellum. Dæmi um slík tilfelli eru i) ef opinber stofnstjórnunarstefna er að minnka eða útrýma stofni (eins og við á um t.d. mink), eða ii) innan marka friðlýsts æðarvarps meðan á varpi stendur.
- Í lagaumhverfi villtra dýra skal forðast notkun gildishlaðinna hugtaka, s.s. „meindýr“ eða „vargar,“ þegar fjallað er um tegundir sem geta valdið tjóni, þar sem tjónið á sér í mörgum tilfellum einungis stað við ákveðnar aðstæður.

8.3.1 Um lagaákvæði varðandi tjón af völdum villtra dýra

Í villidýralögunum eru almenn ákvæði sem fjalla um tjón af völdum villtra dýra og er það hluti af markmiði laganna að tryggja aðgerðir til að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda. Í upphaflegu frumvarpi til laga var greinin orðuð með þeim hætti að tryggja bæri skipulag á aðgerðum til að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda. Nokkur merkingarmunur er á núgildandi lögum og frumvarpinu en telur nefndin að orðalag frumvarpsins sé eðlilegra og mælir með því orðalagi fremur en núverandi orðalagi.

Samkvæmt villidýralögunum hefur Umhverfisstofnun umsjón með og stjórn á þeim aðgerðum af opinberri hálfu sem ætlað er að hafa áhrif á stofnstærð og útbreiðslu villtra dýra eða koma í veg fyrir tjón af þeirra völdum og skal leiðbeina þeim sem stunda veiðar og aðrar aðgerðir til að koma í veg fyrir tjón af völdum villtra dýra. Þegar tekin er ákvörðun um afléttingu friðunar er heimilt að taka tillit til þess hvort að viðkomandi tegund valdi tjóni, en umhverfis- og auðlindaráðherra getur veitt tímabundið leyfi til veiða í því skyni að koma í veg fyrir tjón. Þó eru nokkrar tegundir undanskildar því ákvæði og er kveðið sérstaklega á um þær í reglugerð. Þetta eru m.a. haförn, fálki og snæugla. Á þetta ákvæði laganna hefur fyrst og fremst reynt vegna meints tjóns gæsa í ræktuðu landi á vorin. Einnig hefur verið sótt um leyfi til að skjóta álftrir í sama tilgangi

og vegna árásgirni. Illa hefur gengið að afgreiða umsóknir um slík leyfi innan tilskilinna tímamarka (1 vika) og nánast útilokað að meta réttmæti fullyrðinga um meint tjón. Komið hafa fram hugmyndir um að leyfa beri gæsaveiði í ræktuðu landi allt árið [630], en slíkt brýtur í bága við Bernarsamninginn, og eins hefur þess verið óskað að bændum verði heimilt að skjóta álfir á sínu landi [631]. Umhverfisstofnun er einnig heimilt að veita tímabundna undanþágu til að nota veiðiaðferðir, sem annars er óheimilt að nota, valdi villt dýr umtalsverðu tjóni og aðrar aðferðir henta ekki.

Ákvæðið um umsjón og leiðbeiningar Umhverfisstofnunar við veiðar til að verjast tjóni hefur ekki verið virkt sem skyldi frá setningu núverandi laga. Umhverfisstofnun hefur þó veitt leiðbeiningar með óformlegum hætti, t.d. vegna tjóns af völdum álfra og gæsa og vegna aðgerða á flugvöllum. Hins vegar telur nefndin rétt að benda á að víða erlendis er starfsemi af þessum toga mikilvægur þáttur í starfi stofnana sem hafa með höndum leiðbeiningar vegna aðgerða, þar á meðal veiða, til að koma í veg fyrir tjón. Jafnframt hafa árangursríkar rannsóknir verið stundaðar áratugum saman í því skyni að finna aðferðir til að halda villtum dýrum frá uppskeru, búfénaði, vatnsbólum, flugvöllum o.s.frv. til þess að forðast tjón [86]. Ljóst er að ákvæði laganna um leiðbeiningarskyldu Umhverfisstofnunar er mjög mikilvægt og leggur nefndin til að augin áhersla verði lögð á það auk þess sem æskilegt væri að formlegar leiðbeiningar yrðu gefnar út, annað hvort sem bæklingur eða fræðsluefni á netinu, að undangengnum rannsóknnum. Engin ákvæði um rannsóknir á tjóni af völdum villtra dýra eru í villidýralögum en rannsóknir á umfangi og tegund tjóns eru hins vegar nauðsynlegur þáttur í því að hægt sé að koma í veg fyrir það og er því lagt til að rannsóknir á tjóni af völdum villtra dýra verði lögbundnar (sjá einnig umfjöllun í 5. kafla).

Nefndin telur að sérstaklega þurfi að útlista með hvaða hætti þurfi að sýna fram á og meta tjón, sbr. ályktanir frá Búnaðarþingum um að leyfa skuli veiðar á gæsum og álfum sem valda tjóni í túnum. Meta þarf tjónið með faglegum hætti og bæta skilvirkni stjórnvalda til að leysa úr slíkum málum. Skoða þarf vel hugsanlegar aðferðir til að draga úr slíku tjóni, t.d. girðingar, fælur og hugsanlega takmarkaðar skotveiðar. Hér sést glögglega hve skortur á hagnýtum rannsóknnum á þessu sviði er bagalegur. Kynna verður hagsmunaaðilum vel rannsóknáætlanir sem og niðurstöður og gefa þeim kost á að koma á framfæri athugasemdum við hvort tveggja.

Af framangreindu má sjá að nefndin telur að nauðsynlegt sé að skilgreina og meta hugsanlegt tjón, áður en friðun er aflétt til að koma í veg fyrir það. Þá er einnig nauðsynlegt að skilgreina viðmið um hvenær tjón telst orðið það mikið að það réttlæti að friðun verði aflétt. Tímabundin aflétting friðunar verði á hendi Umhverfisstofnunar. Áður en til slíks er gripið verður að sýna fram á sannanlegt tjón af völdum dýranna og að aðrar aðferðir, sem gripið hafi verið til skv. leiðbeiningum Umhverfisstofnunar, hafi ekki verið árangursríkar. Þó skal athuga að framangreint á ekki við um ágengar eða mögulega ágengar tegundir (sjá kafla 6.4). Til greina getur komið að aflétting friðunar verði veitt með góðum fyrirvara á stöðum þar sem endurtekið tjón á sér stað og aðrar betri aðferðir til að verjast því eru ekki í sjónmáli. Nefndin leggur til að komið verði á fót formlegum samráðsvettvangi Bændasamtakanna og umhverfisyfirvalda til að fjalla um og greiða úr þessum málum og öðrum sem snerta hagsmuni bænda.

Í 7. gr. villidýralaganna er einnig kveðið á um að heimilt sé að ákveða að útrýma tegund sem flutt hefur verið til landsins af mannavöldum og til að ákveða að aflétta megi friðun á slíkri tegund þótt ekki sé gerð tilraun til að útrýma henni. Þetta ákvæði á við um ýmsar dýrategundir sem borist hafa með mönnum hingað til lands og hafa valdið tjóni, t.d. á lífríki landsins. Ber þá helst að nefna minka, kanínur og rottur, en á þetta ákvæði reyndi m.a. þegar heimiluð var eyðing kanína í Vestmannaeyjum, þar sem þær keppa við lunda um holur [632]. Nefndin telur nauðsynlegt að slíkt ákvæði verði áfram í lögum.

- Eitt af markmiðum villidýralaganna er að tryggja aðgerðir til að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda.
- Umhverfisstofnun hefur umsjón með og stjórn á aðgerðum af opinberri hálfu sem ætlað er að koma í veg fyrir tjón af völdum villtra dýra. Stofnunin skal leiðbeina þeim sem stunda veiðar og aðrar aðgerðir til að koma í veg fyrir tjón af völdum villtra dýra.
- Umhverfis- og auðlindaráðherra getur veitt tímabundið leyfi til veiði flestra friðaðra tegunda í því skyni að koma í veg fyrir tjón. Á þetta ákvæði hefur einkum reynt vegna meints tjóns gæsa í ræktuðu landi á vorin.
- Umhverfisstofnun er heimilt að veita tímabundna undanþágu til að nota veiðiaðferðir, sem annars er óheimilt að nota, valdi dýr umtalsverðu tjóni og aðrar aðferðir eru ekki taldar henta.
- Vegna tegunda sem borist hafa hingað til lands hefur ráðherra heimildir til að aflétta friðun og beita sér fyrir útrýmingu þeirra.

8.3.2 Helstu tillögur nefndar varðandi lagaákvæði um tjón af völdum villtra dýra

- Ný villidýralög skuli taka mið af meginreglum varðandi tjón (sjá 5. box í kafla 8.3).
- Lagt er til að hluti af markmiði endurskoðaðra laga verði að tryggja skipulag á aðgerðum til að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda líkt og fram kom í frumvarpi að núgildandi villidýralögum en var breytt í meðförum þingsins.
- Umsjónarþætti (s.s. leiðbeiningar og rannsóknarþætti) varðandi tjón af völdum villtra dýra þarf að skilgreina mun nánar en nú er gert og aðlaga hlutverk stofnana eftir því (sjá 5. kafla) .
- Áður en friðun tegundar er aflétt til að verjast tjóni ætti alltaf að meta og skilgreina tjón af hennar völdum og þarf að útlista sérstaklega með hvað hætti það skal gert. Umhverfisstofnun ætti að hafa heimild til að aflétta friðun tímabundið vegna tjóns af völdum villtra dýra en að áður en gripið er til þess verði að sýna fram á sannanlegt tjón af völdum dýranna og að aðrar aðferðir, sem gripið hafi verið til hafi ekki verið árangursríkar.
- Koma ætti á fót formlegum samráðsvettvangi Bændasamtakanna og umhverfisyfirvalda til að fjalla um leiðir til að verjast tjóni af völdum villtra dýra.
- Nefndin telur að ákvæði sambærilegt 7. mgr. 7. gr. villidýralaganna varðandi veiðar á tegundum sem borist hafa hingað af mannavöldum skuli vera í endurskoðuðum lögum.

8.3.3 Veiðiaðferðir

Í 9. gr. villidýralaganna er fjallað um veiðiaðferðir og veiðitæki sem nota má á Íslandi. Einnig eru taldar upp aðferðir sem ekki má nota og styðst upptalningin við ákvæði Bernarsamningsins sem aftur eru mjög sambærileg ákvæðum bæði fugla- og vistgerðartilskipunarinnar. Gerðar eru undantekningar vegna notkunar á veiðitækjum/veiðiaðferðum sem annars eru bannaðar, þ.e. eitur til músa- og rottuveiða, fótþoga og gildirur til músa-, rottu-, minkaveiða og til að ná tófuyrðlingum á greni (sem hlotið hafa samþykki Umhverfisstofnunar), ljósgjafa til refa- og minkaveiða og hunda til minkaveiða. Undanþágur sem þessar eru heimilrar skv. Bernarsamningnum. Jafnframt er í lok 9. gr. villidýralaganna tekið fram að Umhverfisstofnun geti veitt tímabundna undanþágu til að nota þær veiðiaðferðir sem taldar eru upp í 1. mgr. „í vísindaskyni eða ef villt dýr valda umtalsverðu tjóni eða umtalsverðum ama og aðrar aðferðir eru ekki taldar henta.“

Nefndin telur að í meginráttum eigi efnisþættir 9. greinar villidýralaganna heima í lögum með minni háttar breytingum og að því gefnu að ákvæðum hennar verði beitt í samræmi við niðurstöður nefndarinnar sem greint er frá hér á eftir. Nefndin fjallaði um þann möguleika að eingöngu ætti að nefna þær veiðiaðferðir í lögum, sem eru heimilar en allar aðrar aðferðir verði óheimilar. Þó varð það ofan á, til samræmis við Bernarsamninginn, að telja einnig upp þær aðferðir sem eru óheimilar, þótt listinn sé ekki tæmandi, en geta jafnframt um allar undanþágur sem megi veita og við hvaða aðstæður megi veita þær.

8.3.3.1 Undanþáguákvæði

Nefndin telur að umsjón með afgreiðslu undanþáguheimilda til notkunar bannaðra veiðitækja eða veiðiaðferða skuli vera í höndum Umhverfisstofnunar, en telur eðlilegt að Náttúrufræðistofnun, fagráð (verði það stofnað) eða eftir aðstæðum aðrar stofnanir sem búið gætu yfir sérþekkingu á dýrategundinni sem um ræðir (sjá 5. kafla), verði umsagnaráðilar um slík erindi. Skv. 9. gr. Bernarsamningsins má veita slíkar undanþágur vegna *i)* náttúruverndar, *ii)* til að koma í veg fyrir alvarlegt tjón á uppskeru, búsmala, skógum, fiskislóð, vatni og öðrum eignum, *iii)* vegna lýðheilsu og öryggis borgara, loftferðaöryggis eða annarra mikilvægra (*overriding*) almannahagsmuna, *iv)* fyrir vísindarannsóknir og menntun, *v)* fyrir endurheimt stofna og nauðsynlega fjölgun þess vegna og *vi)* til að leyfa, undir nánu eftirliti, í sérstökum og takmörkuðum tilvikum, veiðar eða nýtingu vissra villtra dýra og plantna í litlu magni (*small numbers*).

Nefndin er sammála um að ávallt skuli vera hægt að kæra ákvarðanir Umhverfisstofnunar um þetta efni til æðra stjórnvalds og tryggja aðkomu almennings að slíkum kærum, sbr. Árósasamninginn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

Bent er á að einnig má finna umfjöllun varðandi veiðiaðferðir og velferð dýra í 7. kafla.

8.3.3.2 Eitur

Í 9. gr. villidýralaganna er kveðið á um að óheimilt sé að nota eitur við veiðar nema til músa- og rottuveiða. Umhverfisstofnun er þó heimilt að veita undanþágu frá ákvæðum greinarinnar vegna veiða í vísindaskyni, ef dýr valda umtalsverðu tjóni eða umtalsverðum ama eða þegar aðrar aðferðir eru ekki taldar henta. Varðandi undanþáguákvæðin í 9. gr. villidýralaganna telur nefndin að skýra þurfi reglur um notkun eiturfna þannig að almenna reglan sé algjört bann við notkun þeirra. Verði undanþáguákvæði um notkun eiturs áfram í lögunum þurfa að vera skýrar reglur um það við hvaða aðstæður megi nota eiturfni eða gera tilraunir með það, þannig að þær stríði ekki gegn velferð dýra eða ógni öðrum tegundum. Skýrt þarf að vera hvað þurfi að sýna fram á til að undanþága verði veitt og má þar t.d. nefna að allir eftirfarandi þættir skuli vera fyrir hendi: að öðrum dýrum geti alls ekki stafað hættu af eitrunu, að þau dýr sem eitru á fyrir séu ekki í efstu flokkum válista (enda sé válisti uppfærður reglulega), að tjón af völdum þeirra dýra sem á að eitru fyrir hafi verið metið og sé verulegt, að aðrar aðferðir séu alls ekki mögulegar og að ríkari hagsmunir kalli á eitrun.

Nefndin er sammála um að 1. töluliður greinarinnar, um notkun eiturs eða svefnlyfja til músa- og rottuveiða, skuli standa, en að setja skuli skýrar reglur um efnin. Reglurnar skulu m.a. fela í sér kröfu um staðfestingu á virkni efnanna, hvaða skilyrði efnin þurfa að uppfylla til að heimilt sé að nota þau og hverjir hafi heimild til að nota þau, leiðbeiningar um notkun og hvað þurfi að varast. Að mati nefndarinnar ætti ekki að vera heimilt að veita undanþágu til notkunar eiturs til aflífunar á öðrum dýrategundum.

Grundvallaratriði varðandi notkun efna til aflífunar dýra er að þau virki hratt og valdi sem sársaukaminnstum dauða. Styrkur eiturs til músa- og rottuveiða þarf að vera mjög mikill í litlum skammti þar sem eðli nagdýra er að éta lítinn skammt í einu á hverjum stað. Notkun efna sem draga úr blóðstorknun og valda blæðingum sem draga dýrin til dauða á mörgum dögum, jafnvel vikum, er af flestum talin ómannúðleg og óásættanleg drápsaðferð. Aftur á móti eru til efni sem sýnt hefur verið fram á að valda skjótum dauða og lítilli streitu [496].

Hafa þarf í huga að notkun eitrefna getur líka haft óbein áhrif á velferð dýra, s.s. að ungar svelti í hel þegar móðirin étur eitur, önnur dýr éta eitrið en þau sem það var ætlað og dýr verða veik af að éta dýr sem hafa drepist af eitrunu. Fullkomið eitur er efni sem dýrin eru sólgin í, er ekki hættulegt fyrir önnur dýr, veldur ekki sársauka, breytileiki í áhrifum þess er lítill, það virkar hratt og fer út í móðurmjólkina þannig að ungarnir drepast líka. Slíkt eitur er því miður ekki til á markaði í dag [633].

8.3.3.3 Gildirur og fótbogar

Samkvæmt villidýralögunum skal Umhverfisstofnun samþykkja þær gildirur sem ætlunin er að nota til að veiða villt dýr. Ekki hafa verið settar reglur um hvað skuli miða við þegar nýjar tegundir af veiðigildrum eru samþykktar, svo sem út frá mannúðar- og velferðarsjónarmiðum, lengd dauðastríðs dýra o.s.frv. Nefndin telur að slíkt þurfi að gera og leggur því til að skýr ákvæði verði sett í lög um að setja eigi reglur um viðurkenningu gildra og leyfi til notkunar þeirra, eftirlit með gildrunum o.s.frv.

Árið 1997 gerðu Evrópusambandið, Kanada og Rússland með sér samkomulag í þeim tilgangi að setja samræmda tæknilega staðla sem tryggja velferð dýra sem veidd eru í gildirur. Í samkomulaginu segir m.a. að hver aðili samkomulagsins skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að lögbær yfirvöld: a) Komi á viðeigandi ferli fyrir vottun á gildrum í samræmi við staðlana, b) tryggi að aðferðir við gildruveiðar á þeirra svæði séu í samræmi við staðlana, c) banni notkun á gildrum sem eru ekki í samræmi við staðlana og d) krefji framleiðendur um að gildirur séu vottaðar og að þeim fylgi leiðbeiningar um stillingar, notkun og viðhald [634]. Sama ár gerði Evrópusambandið sambærilegt samkomulag við Bandaríkin [633]. Staðlarnir sem fylgja þessum samningum eru ítarlegir og í aðalatriðum samhjóða. Í kafla staðlanna sem fjallar um meginreglur segir að þegar mat er lagt á hvort tiltekin gildra sé mannúðleg skuli velferð dýrsins metin. Til grundvallar matinu skal leggja lágmarks kröfur varðandi fjölmörg atriði sem talin eru upp í stöðlunum og taka bæði til hegðunar og líkamlegra áverka þegar um er að ræða gildirur sem halda dýrunum föstum og tíma sem tekur þar til engin viðbrögð greinast við snertingu hornhimnu og augnloka þegar um dauðagildirur er að ræða. Nefndin álitur að við gerð íslenskra reglna um gildruveiðar ætti skilyrðislaust að hafa þessa fjölbjóða staðla til hliðsjónar og að ekki skuli gera minni kröfur hér á landi hvað varðar velferð dýranna en miðað er við í þeim.

Fótbogar eru notaðir við minka- og refaveiði hér á landi. Notkun fótboga hefur aftur á móti verið bönnuð í löndum Evrópusambandsins frá árinu 1991 [634]. Nefndin telur að notkun fótboga samrýmist ekki mannúðlegum veiðiaðferðum og því eigi að banna notkun þeirra í flestum tilvikum. Aðeins ætti að vera heimilt að nota fótboga í undantekningartilfellum við refaveiðar. Notkun dauðagildra (s.k. glefsa, hálsboga, húnboga) er líklega orðin mun algengari við minkaveiðar en notkun fótboga og ber að stuðla að þeirri þróun, enda má gera ráð fyrir að notkun þeirra auki árangur við minkaveiðar. Séu dauðagildrunar rétt notaðar og þeim haldið vel við drepa þær samstundis. Sé þeim hins vegar ekki haldið vel við er hætta á að þær virki ekki sem skyldi og eykst þá hætta á að dýrin drepist ekki heldur særast. Því telur nefndin að veiðimönnum ætti að vera skylt að halda sínum gildrum vel við og ströng viðurlög ættu að vera við því að þeirri skyldu sé ekki sinnt.

Við refaveiðar er notkun fótþoga til að ná yrðlingum á greni heimil samkvæmt villidýralögunum. Nefndin telur að svo skuli vera áfram, en með ströngum skilyrðum, t.d. varðandi hönnun, að fótþogar séu af réttri stærð og fóðraðir með gúmmí, en slíkir fótþogar eru til á markaði, að fótþogum sé þannig komið fyrir við grenismunna að yrðlingar geti ekki dregið þá með sér inn í grenið og að vakað sé yfir boganum þannig að yrðlingur sé ávallt losaður úr honum innan fárra mínútna. Að þessum skilyrðum uppfylltum telur nefndin að notkun fótþoga til yrðlingaveiða geti talist mannúðleg og skulu þau vera bundin í lög. Eins og aðrar gildirur telur nefndin að fótþogar skuli metnir af Umhverfisstofnun á grundvelli viðurkenndra fjölþjóðlegra staðla áður en þeir eru samþykktir. Aðrar aðferðir til að ná yrðlingum á greni eru að skjóta þá eða kalla þá út úr greninu og fanga síðan. Hægt er að kalla yrðlinga út úr greni ef þeir eru á réttum aldri (um 3-6 vikna gamlir) svo framarlega sem þeir hafi ekki verið hvekkir. Algengt er að annað foreldrið eða bæði veiðist áður en yrðlingarnir nást en viðdvöl manna og skothljóð við greni eru líkleg til að hvekkja yrðlinga. Þess vegna er mikilvægt að grenjaskyttur geti beitt árangursríkri aðferð til að ná yrðlingum svo að þeir freistist ekki til að yfirgefa grenin og láta yrðlingana veslast upp af fæðuskorti.

Nokkuð er um að minkar séu veiddir með gildrum sem lagðar eru í vatn og valda því að minkurinn drukknar. Dýraverndarráð hefur lagst gegn notkun á slíkum gildrum. Í ályktunum ráðsins segir bæði árið 2003 og 2007 að ráðið telji þær ekki samrýmast ákvæði 14. gr. laga um dýravernd, um að dýr skuli aflífuð með skjótum og sársaukalausum hætti. Þrátt fyrir ítrekaðar ályktanir dýraverndarráðs leyfir Umhverfisstofnun drekkingargildirur. Í fundargerð ráðsins frá 14. janúar 2008 segir m.a.: „Fram kom að nefndarmenn voru afar ósáttir við leyfisveitinguna og telja brýnt að skýr ákvæði verði sett í lög um veiðiaðferðir og að það verði hluti af endurskoðun laga um dýravernd.“ Í lögum um velferð dýra nr. 55/2013 kemur fram að „Óheimilt er að aflífa dýr með því að drekkja þeim, nema um sé að ræða gildruveiði minka sem hluta af skipulögðum aðgerðum til að halda minkastofninum í skefjum.“

Nefndin álitur að við veiðar á mink með gildrum, skuli nær eingöngu nota viðurkenndar dauðagildirur á landi. Nefndin telur aftur á móti einnig nauðsynlegt að hægt sé að veiða mink á auðveldan og skilvirkan hátt þar sem tegundin flokkast sem ágeng hér á landi. Minkasíur gætu nýst í einhverjum tilfellum í því sambandi. Með þessu viðurkennir nefndin þó alls ekki drekkingu sem góða aflífunaraðferð. Rök fyrir því að leyfa drekkingargildirur til minkaveiða við ákveðnar aðstæður eru að *i)* um er að ræða veiðar á framandi ágengri tegund sem nauðsynlegt er að stunda skilvirkar veiðar á vegna verndunar annarra tegunda, *ii)* hægt er að stunda minkaveiðar með minkasíum á tímum þegar erfitt eða ómögulegt er að nota aðrar aðferðir, t.d. í snjó, *iii)* í einhverjum tilfellum þarf ekki að vitja eins oft um minkasíur og aðrar dauðagildirur og gefa þær því tækifæri til að stunda veiðar t.d. á fáförnum stöðum sem erfitt er að komast til, *iv)* ólíkt hefðbundnum dauðagildrum getur minkasía auðveldlega veitt fleiri en einn mink á milli vitjana. Ef rétt er að lagningu minkasía staðið, er mögulegt að koma í veg fyrir að dauðastríð minksins standi mjög lengi þar sem hugsanlegt er að hann átti sig ekki á því að hann sé fastur fyrir en hann er að verða loftlaus og ætlar að fara upp á yfirborðið og ná sér í súrefni. Þó hafa engar rannsóknir verið gerðar á hegðun og dauðastríð minksins þegar hann veiðist í minkasíu. Nefndin telur að skoða þurfi sérstaklega hvort heimila eigi notkun drekkingargilda til minkaveiða. Verði notkunin heimiluð áfram þarf að setja strangar reglur um beitingu gildranna, m.a.:

1. Að sérstakt tímabundið leyfi þurfi fyrir notkun. Leyfið skal vera einstaklingsbundið.
2. Að haldin sé sérstök skrá yfir staðsetningu gildranna og hversu oft þeirra er vitjað. Afriti af þessari skrá ætti að skila reglulega til Umhverfisstofnunar.
3. Tryggja þarf að vatn nái ALLTAF yfir alla gildruna þannig að ekki sé hætt á að loftrými myndist þar sem minkurinn gæti tórað klukkustundum eða dögum saman. Til þess að þetta sé tryggt þarf að leggja gildruna þegar vatnsstaða er með lægsta móti.

4. Vitja skal reglulega um gildurnar og þær hreinsaðar. Ekki er heppilegt að hafa rotnandi hræ í gildrum, m.a. af heilbrigðisástæðum þar sem rotnandi hræ geta valdið því að mikið magn óæskilegra lífrænna efna og baktería berist út í umhverfið með ófyrirséðum afleiðingum.
5. Tryggja skal að minkasiur séu ekki lagðar þar sem hætta er á að skemmdir verði á náttúru (t.d. vatnsbakka) við það að koma þeim fyrir.
6. Nauðsynlegt er að gerð verði rannsókn á því hversu langt og hvernig dauðastríðið er, t.d. með notkun myndavéla. Frekari notkun á slíkum gildrum ætti að ráðast af niðurstöðum þessara rannsókna.

Nefndin er þeirrar skoðunar að einu gildurnar, sem heimilaðar skuli við rottu- og músaveiðar, eigi að vera felligildir (dauðagildir) og skal slíkt tekið fram í lögnum, en hægt verði að sækja um undanþáguheimild til notkunar á lífgildrum, t.d. í rannsóknarskyni. Notkun á felligildrum sem virka sem skyldi er góð aðferð við aflífun á músum og rottum út frá dýravelferðarsjónarmiðum. Samkvæmt rannsóknum eru gildurnar mjög misjafnar hvað varðar það hvar járnboginn fellur á dýrið og með hversu miklum krafti [633]. Því skal tryggja að gildir sem hljóta samþykki hér á landi séu af gerðum sem hæfa þeim músa- og rottutegundum sem hér má finna. Sama gildir varðandi gildir fyrir mýs og rottur og aðrar dýrategundir, að þær skulu metnar á grundvelli viðurkenndra staðla áður en notkun á þeim er leyfð. Ómannúðlegar gildir, t.d. svokallaðar límgildir, ættu að vera bannaðar án undanþáguheimilda.

Taka þarf fram í lögum að eign, notkun, varsla og sala gildra, sem ekki hafa hlotið samþykki Umhverfisstofnunar, skuli óheimil. Gamlar gildir ætti þó að vera heimilt að skrá sem safngripi. Jafnframt ætti að taka fram að óheimilt sé að flytja inn eða þróa nýjar tegundir gildra nema í samráði við Umhverfisstofnun.

Um allar lífgildruveiðar, óháð marktegund, verður að gilda að aðeins sé heimilt að nota þær með sérstöku leyfi og í skilgreindum tilgangi, s.s. vegna rannsókna eða ef hætta er á að veiða gæludýr eða aðrar tegundir sem ekki er ætlunin að veiða. Í öllum tilvikum þegar lífgildir eru notaðar verða að vera fyrir hendi skýrar reglur um notkun þeirra, s.s. um hámarkstíma sem líða má milli vitjana og hvaða æti eða skjól þurfi að vera fyrir hendi (sjá einnig 7. og 10. kafla).

8.3.3.4 Ljósgefjafar

Um notkun ljósgefjafa gildir nú að bannað er að nota ljósgefjafa nema til refa- og minkaveiða og bannað er að nota búnað til að lýsa upp skotmark. Refaveiðar við æti eru að jafnaði stundaðar á vetrum og refir eru helst á ferli þegar skuggsýnt er eða myrkur. Veiðarnar fara því oftast fram í slæmu skyggni sem eykur hættu á því að dýr sleppi særð. Þess vegna leggur nefndin til að áfram verði heimilt að nota ljósgefjafa við refaveiðar að vetrarlagi en að tekið verði skýrt fram í lögnum að um sé að ræða fastan ljósgefjafa við æti og að bannað sé að nota ljósgefjafa sem festur er á skotvopn. Jafnframt verði áfram bannað að leita að bráð með ljósabúnaði, hvort sem búnaðurinn er ljóskastari í hendi eða festur á vélknúð farartæki. Þótt minkaveiðar fari oftast fram í dagsbirtu geta þær aðstæður komið upp að myrkur skelli á meðan verið er að vinna minkagreni/bæli. Þá getur verið eðlilegt að heimila notkun vasaljóss eða svipaðs ljósgefjafa. Nefndin telur að við þær aðstæður sé eðlilegt að notkun ljósgefjafa sé heimil. Þess ber þó að geta að samkvæmt bæði Bernarsamningnum og vistgerðartilskipuninni er öll notkun ljósgefjafa óheimil.

8.3.3.5 Rafeindatæki

Samkvæmt 13. lið í 9. gr. villidýralaganna er bannað að nota búnað til þess að miða í myrkri með rafeindatækjum er stækka eða breyta ímyndinni. Nefndin leggur ekki til breytingar á ákvæðinu en tekur fram að það skuli ekki eiga við um upplýstan kross eða punkt í sjónauka sem auðveldi mönnum að miða og minnka þannig líkur á að særa dýr.

8.3.3.6 Hundar

Í 9. gr. villidýralaganna er kveðið á um að bannað sé að nota hunda til að hlaupa uppi bráð nema við minkaveiðar, en í reglugerð um refa- og minkaveiðar (nr. 437/1995) kemur fram að minkaveiðimenn skuli hafa með sér vana minkaveiðihunda ef þess er nokkur kostur. Ekki kemur fram í regluverki varðandi notkun hunda til minkaveiða nánari útfærsla á því *hvaða* hundar megja elta uppi minka, en bannað ætti að vera að nota óvana hunda nema að skilvirkir, vel þjálfaðir minkahundar séu með í för. Þar sem menn þurfa að svo stöddu ekki að hafa veiðikort til að stunda minkaveiðar, virðast lögin leyfa að hver sem er gæti látið hund elta uppi mink óháð getu manns eða hunds til að stunda slíka veiði. Ekki þarf að fjölýrða um að slíkt samræmist ekki þeim markmiðum „að veiðiaðferðir taki mið af velferð og líffræði viðkomandi tegundar m.t.t. sársauka og dauðastríðs með það fyrir augum að lágmarka þessa þætti eins og kostur er“ (sjá 4. kafla).

Nefndin ræddi og fór mjög ítarlega yfir fyrirbyggjandi gögn um notkun hunda við minkaveiðar, enda er hér um vandmeðfarið mál að ræða. Þarna kallast á náttúruverndarsjónarmið annars vegar, því nauðsynlegt er að veiða minka með skilvirkum hætti, og hins vegar dýravelferðarsjónarmið, því ljóst er að aflifun minksins er ekki alltaf gerð á skjótan og sársaukalítinn hátt þegar hundar eru notaðir við veiðarnar, jafnvel þótt um vana hunda og veiðimenn sé að ræða. Með hliðsjón af dýravelferðarsjónarmiðum telur nefndin að almennt eigi ekki að vera heimilt að nota hunda til að hlaupa uppi og drepa minka, en að svigrúm verði fyrir undanþágur. Nefndin leggur til breytingar á fyrirkomulagi minkaveiða þar sem gert er ráð fyrir að vanir minkaveiðimenn verði fastráðnir á ársgrundvelli til verksins og að hætt verði að greiða fyrir minkaskott (sjá kafla 8.3.5.2). Með hliðsjón af þessu er lagt til að viðkomandi minkaveiðimenn geti fengið leyfi til að nota hunda við minkaveiðar til að finna og eftir aðstæðum aflífa minka. Veiðimaðurinn skuldbindur sig þó jafnframt til að gera allt sem í hans valdi stendur til að dauðastríð minksins standi sem skemmst, enda verður hann að hafa aðgang að mjög vel þjálfuðum, skilvirkum hundum og kunna að stjórna þeim, til að leyfið fái. Umhverfisstofnun skal sjá um leyfisveitingar og halda skrá yfir minkaveiðimenn sem mega stunda hundaveiðar. Æskilegt getur verið að setja viðmið um lágmarksfjölda hunda sem hafa skal með í för við slíkar veiðar, enda er það reynsla veiðimanna að hundar séu almennt fljóttari að drepa minka séu þeir nokkrir saman. Getur þetta sérstaklega átt við þegar verið er að þjálfa upp nýja hunda. Þessar tillögur nefndarinnar taka mið að því að koma í veg fyrir að minkaveiðar með hundum séu stundaðar af óvönnum mönnum og hundum, enda þarf að vanda til verks til að þessi aðferð standist dýravelferðarkröfur, en veita jafnframt svigrúm til að hægt sé að stunda þær af fagmennsku og skynsemi.

Hér hefur verið rætt um notkun hunda varðandi veiðar til að fyrirbyggja tjón, en tekið skal fram að nefndin telur að notkun veiðihunda til að sækja og benda við nytjaveiðar á fuglum ætti að vera heimil.

8.3.3.7 „Umtalsverður ami“

Samkvæmt lokamálgrein 9. gr. villidýralaganna getur Umhverfisstofnun veitt tímabundna undanþágu til að nota þær veiðiaðferðir sem fyrr voru taldar upp í vissum tilvikum, svo sem „ef villt dýr valda umtalsverðu tjóni eða umtalsverðum ama og aðrar aðferðir eru ekki taldar henta.“ Þetta ákvæði kom inn í villidýralögin árið 2003 og telur nefndin að fella eigi það út. Útilokað er að skilgreina „umtalsverðan ama“ og getur það því ekki réttlætt notkun þeirra veiðiaðferða sem nefndar eru í greininni. Auk þess brýtur það gegn 9. grein Bernarsamningsins sem fjallar um forsendur undanþágna.

- Í villidýralögunum er fjallað um veiðiaðferðir og veiðitæki sem nota má á Íslandi. Einnig eru taldar upp aðferðir sem ekki má nota. Listinn yfir aðferðir og tæki er mjög sambærilegur við þá lista sem er að finna í Bernarsamningnum og bæði fugla- og vistgerðartilskipuninni.
- Umhverfisstofnun er heimilt að veita undanþágur vegna bannaðra veiðitækja og –aðferða.
- Umhverfisstofnun skal samþykka allar gildirur sem ætlunin er að nota en ekki hafa verið settar viðmiðunarreglur um hvað skuli miða við þegar nýjar tegundir gilda eru samþykktar. Á alþjóðlegum vettvangi hafa þjóðir gert með sér samkomulag í þeim tilgangi að setja samræmda tæknilega staðla sem tryggja velferð dýra sem veidd eru í gildirur og telur nefndin að þessir staðlar skuli verða hafðir til hliðsjónar hér á landi.

8.3.3.8 Helstu tillögur nefndar varðandi veiðiaðferðir

- Allar veiðiaðferðir skulu uppfylla það markmið að þær taki mið af velferð og líffræði veiðitegundar m.t.t. sársauka og dauðastríðs með það fyrir augum að lágmarka þessa þætti eins og kostur er. Nefndin telur að í meginráttum eigi efnisþættir 9. gr. villidýralaganna heima í lögum, með minni háttar breytingum.
- Nefndin telur að Umhverfisstofnun skuli vera heimilt að veita undanþágu vegna notkunar á veiðitækjum eða veiðiaðferðum sem annars er óheimilt að nota, en telur eðlilegt að Náttúrufræðisstofnun eða eftir aðstæðum aðrir aðilar eða fagræð veiti umsögn um slík erindi. Ákvarðanir Umhverfisstofnunar í þessu sambandi ættu að vera kæránlegar til æðra stjórnvalds.
- Notkun eiturs eða svefnlyfja til músa- og rottuveiða skuli áfram vera heimil að uppfylltum skilyrðum en nefndin telur að ekki eigi að vera hægt að veita undanþágur til notkunar eiturs gegn öðrum tegundum. Setja skal skýrar reglur um efnin.
- Setja ætti viðmiðunarreglur um samþykkt nýrra tegunda af veiðigildrum og um notkun þeirra, sem taka mið af mannúðar- og velferðarsjónarmiðum, lengd dauðastríðs o.s.frv. og ætti ekki að gera minni kröfur en miðað er við í alþjóðlegum stöðlum. Fótboga ætti að banna við minkaveiðar en áfram ætti að vera heimilt að ná tófuyrðlingum við greni með fótboga en með ströngum skilyrðum sem bundin verði í lög. Aðeins ætti að heimila notkun drekkingsgilda við minkaveiðar að uppfylltum ströngum skilyrðum er varða notkun og skráningar. Við rottu og músaveiðar ætti aðeins að vera heimilt að nota felligildir (dauðagildir). Bann ætti að vera við notkun lífgilda til músa- og rottuveiða nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar.
- Eign, notkun, varsla og sala gilda sem ekki hafa hlotið samþykki Umhverfisstofnunar skal vera óheimil. Heimilt ætti að vera að skrá gamlar gildirur sem safngripi. Óheimilt ætti að vera að flytja inn og þróa nýjar tegundir gilda nema í samráði við Umhverfisstofnun.
- Nefndin telur að áfram eigi að vera heimilt að nota ljósgjafa við refaveiðar að vetrarlagi, en að skýrt verði tekið fram að aðeins sé heimilt að nota fastan ljósgjafa við æti og að bannað sé að nota ljósgjafa sem festur er á skotvopn. Eins

ætti áfram að vera óheimilt að leita að bráð með ljósbúnaði, hvort sem búnaðurinn er ljóskastari í hendi eða festur á vélknúð farartæki. Við minkaveiðar ætti að vera heimilt að nota vasaljós eða svipaðan ljósgjafa við minkagreni þegar aðstæður krefjast þess.

- Áfram ætti að verða óheimilt að nota búnað til þess að miða í myrkri með rafeindatækjum sem stækka eða breyta ímyndinni. Það ætti þó ekki að eiga við um upplýstan kross eða punkt í sjónauka sem auðveldi mönnum að miða og minnki þannig líkur á að særa dýr.
- Hunda ætti almennt ekki að vera heimilt að nota með það að markmiði að þeir hlaupi uppi og drepji minka. Hins vegar telur nefndin að fastráðnir minkaveiðimenn sem aðgang hafa að vel þjálfuðum hundum ættu að geta fengið sérstakt leyfi til að stunda slíkar veiðar, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.
- Nefndin telur að fella ætti úr lögum ákvæði um að „umtalsverður ami“ geti réttlætt undanþágu fyrir notkun veiðiaðferða sem annars eru óheimilar, þar sem afar erfitt er að skilgreina hvað umtalsverður ami felur í sér, auk þess sem ákvæðið brýtur í bága við Bernarsamninginn.

8.3.4 Aðrar aðgerðir en veiðar til að verjast tjóni

Í villidýralögunum er kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli leiðbeina þeim sem stunda veiðar og aðrar aðgerðir til að koma í veg fyrir tjón. Þar til nú hafa leiðbeiningarnar að mestu verið óformlegar, s.s. í formi símtala, og hefur því ákvæðið ekki verið virkt sem skyldi.

Í því skyni að verjast tjóni af völdum villtra dýra er hægt að grípa til ýmissa annarra aðgerða en veiða. Ekki eru til formlegar rannsóknir að ráði á tjóni af völdum villtra dýra eða notkun og virkni annarra aðgerða en veiða til að koma í veg fyrir tjón. Lagt er til að skylt verði að rannsaka notkun og árangur af öðrum aðgerðum en veiðum til að koma í veg fyrir tjón (sjá 5. kafla).

Að mati bænda valda álfir og gæsir miklu tjóni á ræktuðu landi, helst í nýræktum og á kornökrum. Gripið hefur verið til ýmissa aðgerða í því skyni að koma í veg fyrir þetta tjón og hafa flestar þeirra það að markmiði að fæla fuglana. Til þess hafa verið notaðar fuglahræður, flögg, gasblöðrur (helst með augum), lúðrar, gasbyssur og hundar. Eins hefur reynst vel að nota svokallað Mylar band, sem er málmliða band sem glampar á, og á golfvöllum hefur reynst ágætlega að setja rauðar línur á jörðina umhverfis flatirnar, en gæsirnar virðast ekki fara yfir þær. Allar þessar aðferðir krefjast töluverðrar vinnu þar sem fælurnar þarf að færa úr stað því fuglinn er fljótur að venjast aðstæðum. Helsta vandamálið við þessar aðgerðir er að þær fæla fuglana aðeins tímabundið af ákveðnum svæðum og búa um leið til vandamál á öðrum.

Til að verjast tjóni á gróðri af völdum hreindýra hefur gefist ágætlega að setja upp háar girðingar með rafstreng utaná girðingunni. Þetta hefur einungis verið gert á afmörkuðum svæðum, t.d. í kringum skógræktir. Vandinn við þessa lausn er hins vegar sá að girðingarnar fara iðulega á kaf yfir vetrartímann og gegna þá ekki hlutverki sínu.

Til að verjast ágangi máfa hefur reynst vel að strengja bönd eða net yfir þau svæði sem ætlunin er að verja, t.d. við fiskvinnslur og við frárennsli fiskeldisstöðva.

Engar heimildir eru í villidýralögunum til að bæta tjón sem villt dýr kunna að valda. Slík ákvæði voru í gildi í fáein ár upp úr 1950 varðandi tjón af völdum arna og fálka. Var það ákvæði nýtt einu sinni vegna tjóns arna á æðarvarpi í Reykhólasveit [635].

8.3.4.1 Helstu niðurstöður nefndar vegna annarra aðferða en veiða til að verjast tjóni

- Lagt er til að aukin áhersla verði lögð á rannsóknir á öðrum aðferðum en veiðum til að koma í veg fyrir tjón, þ.e. notkun, virkni og árangri. Þá er jafnframt lagt til að hvatt verði til notkunar annarra aðferða en veiða reynist þær aðferðir árangursríkar.
- Einnig er lögð áhersla á að virkja ákvæðið um leiðbeiningarhlutverk Umhverfisstofnunar betur, t.a.m. með útgáfu leiðbeininga (bæklingur/vefsíða).

8.3.5 Tjón af völdum einstakra tegunda

Auk almennra ákvæða um veiðar til að koma í veg fyrir tjón, eru í villidýralögnum tegundamiðuð ákvæði er snúa að nokkrum tegundum sem eingöngu eru veiddar til að koma í veg fyrir tjón en eru ekki nýttar á annan hátt. Þetta eru refir, minkar, mýs, rottur, hvítabirnir og nokkrar fuglategundir.

8.3.5.1 Tófa

Tófan hefur afar mikla sérstöðu í íslensku dýraríki. Hún var eina landspendýrið á Íslandi þegar menn námu hér land eins og staðfest hefur verið með erfðafræðirannsóknum og aldursgreiningum beinaleifa [216-219, 636].

Íslendingar hafa eldað grátt silfur við tófuna allt frá upphafi Íslands byggðar og hafa refaveiðar verið skylda með einhverjum hætti frá því á 13. öld. Sauðfjárnændur og síðar sveitarfélög og ríki hafa kostað og borið ábyrgð á þessum veiðum í rúmlega 7 aldir. Afskipti og fjárútlát opinberra aðila af veiðunum eru réttlætt með því að veiðarnar dragi úr tjóni eða komi í veg fyrir tjón af völdum dýranna. Stærð tófustofnsins virðist hafa sveiflast mikið í gegnum tíðina. Vöktun stofnsins sýnir að hann var mikilli lægð á árunum 1973-1975 en hefur verið í vexti allar götur síðan [158] (sjá 11. rammagrein).



11. rammagrein – Þróun í stærð refastofnsins síðustu áratugi

Refastofninn var afar stór um miðjan 6. áratug síðustu aldar og ber ekki að rengja að þá hafi dýrbítar einnig verið algengir. Refum fækkaði mikið frá því seint á 6. áratugi síðustu aldar og náði lágmarki á árunum 1973-1975 [637], hugsanlega í kjölfar hruns í rjúpnastofninum [638] en á þessum árum voru refaveiðar einnig stundaðar af miklum þunga í kjölfar setningar laga nr. 52/1957 um eyðingu refa og minka. Þrátt fyrir að refastofninn væri í lágmarki um miðjan 8. áratuginn náði rjúpnastofninn sér ekki á strik og ekki varð vart við hámark í fjölda rjúpna þann áratuginn, sem þó hefur sýnt 10-11 ára sveiflu í fjölda bæði fyrir og eftir þann tíma. Refaveiðar voru stundaðar áfram eftir sama kerfi næstu tvo áratuginna en þrátt fyrir það tók refum að fjölga á ný eftir 1975 og hefur fjölgað nánast samfellt fram undir þetta, enda virðist frjósemi stofnsins hafa haldist há á íslenskan mælikvarða síðan stofninn náði lágmarki, bæði hvað varðar gotstærð og hlutfall þeirra dýra sem tímgastráða. Refastofninn er nú nálægt því að vera tíu sinnum stærri en hann var í lágmarkinu á 8. áratuginum [158]. Rjúpnastofninn hefur hins vegar ekki náð aftur þeirri stærð sem hann var á 6. áratugi síðustu aldar þótt hann hafi sveiflast að stærð og náð hámarki og lágmarki nokkurn veginn einu sinni á áratug [639, 640].

Undanfarna áratugi hefur aðaldánarorsök fullorðinna refa (≥ 4 mánaða gamalla) líklega verið refaveiði, a.m.k. örugglega í kringum 1980 [641]. Fæðuframboð fyrir refi hefur verið mikið bæði að vetrar- og sumarlagi eins og gott líkamlegt ástand dýra að vetrarlagi, hlutfall dýra sem tímgastráða, ágæt frjósemi og lág dánartíðni yrðlinga ber með sér [158]. Ástand mikilvægra fæðutegunda refsins (t.d. heiðagæsa og grágæsa [642, 643], fýls [644, 645] og heiðlóu [646]) hefur að mestu verið gott mest allt fjölgunartímabil refsins og í þeim tilvikum þar sem fækkun hefur orðið undanfarin ár (aðallega meðal bjargfugla) bendir allt til að aðgangur að fæðu við varpstöðvar sé aðalorsökin en ekki afrán af völdum refa [559]. Ástæða þess að rjúpnastofninn hefur ekki náð fyrri stærð í hámarksárum er óþekkt og ekki er hægt að útiloka fjölgun tófunnar sem eina af ástæðum þess.

Tófan er skráð í II. viðauka Bernarsamningsins, en í honum eru dýr sem aðildarríkjum ber að gera viðeigandi og nauðsynlegar ráðstafanir til að friða og vernda lífsvæði þeirra. Tófan er skráð í bæði II. viðauka og IV. viðauka vistgerðartilskipunarinnar. Tegundum í II. viðauka skulu tryggð friðlönd í aðildarríkjum en tegundir í IV. viðauka skulu alfriðaðar. Stjórnvöld á Íslandi hafa ákveðið að vegna umsóknar Íslands um aðild að Evrópusambandinu verði sótt um að setja tófuna í V. viðauka [647]. Gangi það eftir þýðir það að veiðar á ref verða áfram heimilar hér á landi.

Refurinn er nú þegar friðaður í 26 friðlöndum á Íslandi en þeirra mikilvægast er eflaust Hornstrandafriðland þar sem þéttleiki stofnsins er einna hæstur á Íslandi. Stofninn á Íslandi er líklega yfir 10 þúsund dýr að hausti [158] en samanlagður heildarfjöldi í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi er talinn vera u.þ.b. 120 dýr [648] þótt fjöldinn sveiflist nokkuð eftir ástandi læmingjastofna. Á Íslandi eru því um 99% stofnsins í Evrópu. Þótt Íslendingar séu þar af leiðandi ábyrgir fyrir svo stórum hluta heildarstofnsins segir það ekki alla söguna því að tófur munu aldrei verða fluttar frá Íslandi til hinna Norðurlandanna og sleppt til að bjarga stofninum þar með samþykki vísindamanna. Ástæðan er sú að íslenski stofninn er aðlagður allt öðrum aðstæðum en henta á læmingjasvæðum eins og þeim sem um ræðir á hinum Norðurlöndunum auk þess sem tófur í Fennóskandíu eru mun skyldari síberískum tófum en þeim íslensku [649]. Því leikur enginn vafi á því að tófur yrðu frekar fluttar til Norðurlandanna frá Síberíu, ef til kæmi, en ekki frá Íslandi.

Ein helsta ástæða þess hve tófustofninn í Skandinavíu og Finnlandi stendur tæpt um þessar mundir er talin sú að hann hafi farið hálloka í samkeppni við rauðref sem notið hefur góðs af hlýnandi veðráttu [650]. Refastofninn á Íslandi á vistfræðilega mun fleira sameiginlegt með rauðref í Evrópu en öðrum melrakkastofnum, enda er hann í efsta

prepi fæðukeðjunnar hérlendis og á sér ekki aðra keppinauta eða náttúrulega óvini en manninn. Nefndin telur því enga ástæðu til að alfriða tófuna á Íslandi.

Í villidýralögunum segir að ráðherra geti ákveðið, að tillögu Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands, að nauðsynlegt sé að veiða refi á vissum svæðum *til þess að koma í veg fyrir tjón* af þeirra völdum. Þetta ákvæði hefur verið óvirkt frá upphafi. Bent hefur verið á að hugtakið tjón sé afar erfitt í lagalegum skilningi og að efla þurfi rannsóknir á tjóni og aðferðum til að koma í veg fyrir það. Öldum saman hefur umrætt tjón fyrst og fremst miðast við tjón af völdum dýrbíta [651, 652]. Um síðustu aldamót var hins vegar viðurkennt að breyttir búskaparhættir gerðu það að verkum að tjón á sauðfé af völdum refa væri orðið minna en áður, þrátt fyrir fjölgun, en á hinn bóginn var bent á að það sé „augljóst“ að fjölgun refa hljóti „að auka vanda dúnframleiðenda, og skaða allt fuglalíf í landinu“ [653]. Þá hafa möguleg neikvæð áhrif tófunnar á bjargfugl í Hornbjargi [654], rjúpnastofninn og fyrir lífríkið almennt [655] verið mjög í umræðunni undanfarin ár. Í þessu samhengi er þó mikilvægt að hafa í huga að varhugavert er að tala um „tjón“ þegar upprunalegt rándýr veiðir sér til lífsviðurværis í náttúrulegu umhverfi. Hér er um náttúrulegt ferli að ræða og hluti af því að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum (sjá 4. kafla). Þar að auki eru áhrif rándýra á bráðartegundir ekki alltaf af hinu slæma. Eins og fjallað var um í inngangi að kafla 8.3 má finna mörg dæmi um það að rándýr auki á tegundafjölbreytni í fæðuprepinu fyrir neðan, þar sem afrán þeirra getur í einhverjum tilfellum dregið úr samkeppni milli mismunandi tegunda bráðar o.fl. [621-629]. Þetta eru helstu ástæður þess að víða um heim er lögð mikil áhersla á að vernda upprunaleg rándýr efst í fæðukeðjum.

Refaveiðar hafa lengst af farið þannig fram að hvert sveitarfélag réð grenjaskyttu(r) til þess að leita á öllum þekktum grenjum í sveitarfélaginu og til að vinna þau greni sem voru í ábúð, með það að markmiði að koma í veg fyrir tjón. Grenjaskyttum og aðstoðarmönnum þeirra (s.k. vökumönnum) voru greidd laun (tímakaup) meðan á leit og grenjavinnslu stóð, akstursgjald (við sérstakar aðstæður var mönnum greitt hestagjald eða bátsgjald í stað akstursgjalds) og loks verðlaun fyrir unnin dýr og voru verðlaun hærrí fyrir fullorðin dýr (grendýr) en yrðlinga. Fyrir dýr unnin utan grenja (s.k. hlaupadýr) voru greidd verðlaun sem voru lítið eitt hærrí en verðlaun fyrir grendýr en engar aðrar greiðslur komu fyrir unnin hlaupadýr. Greidd voru verðlaun fyrir öll löglega unnin hlaupadýr í sveitarfélaginu, hver sem átti í hlut. Sveitarfélagið tók saman gögn um fjölda unninna grenja, grendýra, yrðlinga og hlaupadýra og sendi embætti veiðistjóra, síðar Umhverfisstofnun, ásamt upplýsingum um útlagðan kostnað sveitarfélagsins. Embætti veiðistjóra/Umhverfisstofnun endurskoðaði reikningana, tilkynnti fjármálaráðuneyti um hlut ríkisins í kostnaðinum og greiddi þá ríkisféhirðir viðkomandi sveitarfélagi hlut ríkissjóðs. Hluttur ríkissjóðs var tveir þriðju hlutar kostnaðar fyrst eftir setningu laga um eyðingu refa og minka nr. 52/1957, en lækkaði síðar í helming kostnaðar.

Í villidýralögunum er kveðið á um að umhverfis- og auðlindaráðherra ákveði viðmiðunartaxta launa til skotmanna og aðrar greiðslur fyrir unna refi. Þá segir þar að viðkomandi sveitarstjórnir skuli árlega gefa skýrslur til Umhverfisstofnunar um refaveiðar og kostnað við þær, hver á sínu svæði, og endurgreiði ríkissjóður þá hluta kostnaðar við veiðarnar eftir því sem nánar er kveðið á um í fjárlögum. Á svæðum þar sem friðun refa hefur verið aflétt eru refaveiðar utan grenjatíma öllum heimilar. Sveitarfélögum getur verið heimilt í samráði við umhverfis- og auðlindaráðherra og Umhverfisstofnun að ráða fleiri skotmenn en kostnaður við það fellur ekki undir greiðsluskyldu ríkissjóðs. Bændum og æðarræktendum (með veiðikort), eða aðilum á þeirra vegum, er heimilt að skjóta refi sem búfenaði eða æðarvarpi stafar hætta af en skotmönnum sveitarfélaga skal tilkynnt um veiðarnar.

Samkvæmt villidýralögunum er óheimilt að eyðileggja greni og láta hunda hlaupa um á þeim á grenjatíma. Sveitarstjórnnum ber að halda skrá um þekkt greni í sínu umdæmi og

senda Umhverfisstofnun afrit. Þessi ákvæði komust upphaflega í lög til þess að auðvelda grenjavinnslu. Hins vegar er líka um að ræða náttúruverndarmál því að mörg tófugreni geta orðið afar gömul [656] og sum hafa hugsanlega verið notuð árbúsundum saman hérlendis. Nefndin telur að ákvæði, efnislega samhljóða 1. mgr. 12. gr., eigi að vera í endurskoðuðum lögum. Misbrestur hefur orðið á að afrit af grenjaskrá hafi verið send og eru skrár í vörslu fyrrgreindra aðila margar ófullkomnar og löngu komnar til ára sinna.

Með reglugerð nr. 207/1997, sem var breyting á reglugerð um refa- og minkaveiðar nr. 437/1995, hætti ríkissjóður þátttöku í launakostnaði vegna grenjavinnslu en þess í stað voru verðlaun vegna unninna refa hækkuð fimmfalt fyrir hlaupadýr, sjöfalt fyrir fullorðin grendýr og 3,5 falt fyrir yrðlinga. Eftir þessa breytingu var ekki lengur munur á upphæð verðlauna vegna unninna grendýra og hlaupadýra sem gerði alla skráningu ótryggari en áður þar sem ekki var lengur fjárhagslegur hvati til að gera þar greinarmun á. Auk hækkunar á samþykktri verðlaunaupphæð af hálfu ríkisins var algengt að sveitarfélög bættu um betur og allt að tvöfölduðu upphæð verðlaunagreiðslna fyrir unnin dýr miðað við samþykktan taxa. Þessar breytingar urðu til þess að mun fleiri en áður töldu það erfiðisins virði að leggja út æti fyrir ref og töldu að með því að veiða refi að vetrarlagi mætti hafa allgóðar tekjur.

Hugsanlega hefur svo mikið æti verið borið út flesta vetur síðan að það hafi orðið til þess að auka mjög aðgang refa að fæðu yfir vetrartímenn þótt því miður séu ekki til upplýsingar um magn þess ætis sem út var borið [158]. Upplýsingar sem refaskytta veitti góðfúslega um útburð og veiðar í 5 vetur, frá 2005/2006 til 2009/2010, eru eftirtaldar: Að meðaltali voru bornar út $4,6 \pm 1,7$ kindur (að jafnaði 1,4 hrútur og 3,2 ær) á vetri og meðalveiðin var $13,2 \pm 7,9$ refir á vetri, eða að meðaltali 2,9 unnir refir fyrir hvert útburið kindahræ [221]. Hér er auðvitað aðeins um að ræða eina refaskyttu en samtöl við aðrar skyttur benda til að þetta geti verið dæmigert þótt frekari töluleg gögn séu ekki fyrir hendi. Sé þetta dæmigert, verður að telja líklegt að allmiklu fleiri refir gangi í hræ, sem borin eru út af mönnum, en þeir sem felldir eru við hræin.

Nefndin telur að setja verði skýrar reglur um útburð fyrir refi að vetrarlagi. Þar komi fram hvers konar dýraleifar sé heimilt að leggja út, hvaða fjarlægð þurfi að vera milli útburðarstaða (skothúsa) til þess að útburðurinn beri árangur en verði ekki til þess eins að fóðra refi að vetrarlagi og auka þannig viðkomu í stofninum, gera skuli þríhliða samning fyrir fram milli veiðimanns, sveitarfélags og Umhverfisstofnunar um útburðinn og greiðslur fyrir unna refi, og loks hvaða skilyrði veiðimaður þurfi að uppfylla til að slíkur samningur verði gerður við hann.

Alþingi samþykkti haustið 2010 við gerð fjárlaga 2011 að fella niður framlög ríkisvaldsins til refaveiða og var það í fyrsta sinn í meira en 60 ár að ríkið kostaði þessar veiðar ekki að neinu leyti. Sama var uppi á teningnum árið 2012. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2013 var hins vegar ákveðið að ríkið hæfi endurgreiðslur á ný en með breyttu fyrirkomulagi. Gera á samning við sveitarfélög sem þurfa m.a. að áætla tjón af völdum refa, gera þriggja ára áætlun um hvernig þau ætla að draga úr því tjóni og skila skýrslu um árangur veiðanna. Ekki er gert ráð fyrir aðkomu fagstofnana ráðuneytisins að skipulagi veiðanna eins og lög kveða á um.

Að mati nefndarinnar hefur framfylgd ákvæða um refaveiðar ekki tekist sem skyldi á seinni árum. Aðkoma ríkisvalds að refaveiðum hefur fyrst og fremst falist í laga- og reglugerðarsetningu, en skipulag veiða af hálfu ríkisvaldsins og skýr stefna hefur ekki verið fyrir hendi. Í villidýralögunum er gert er ráð fyrir aðkomu Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands að ákvörðun um hvar og með hvaða hætti skuli veiða refi en almenn ákvæði reglugerðar um afmörkun svæða hafa staðið óbreytt frá setningu laga nr. 64/1994. Þá hefur engin tilraun verið gerð til að meta árangur veiða við að draga úr meintu tjóni sem hlýtur að vera mikilvæg forsenda þess að hægt sé að réttlæta aðkomu ríkisvaldsins að slíkum aðgerðum áratugum saman. Sveitarfélög hafa í raun alveg séð um

þennan málaflokk og þá hvert í sínu lagi en síðan fengið endurgreiddan tiltekinn hluta kostnaðar við veiðar eins og kveðið er á um í lögum.

Nefndin telur óæskilegt að ríkið hætti að taka þátt í kostnaði við refaveiðar. Hætt er við að minni upplýsingar um refaveiðar bærust Umhverfisstofnun frá sveitarfélögum, enda yrði þá enginn fjárhagslegur hvati fyrir sveitarfélögin að skila veiðiskýrslum. Nefndin leggur til að ráðherra skuli sem fyrr ákveða hvar veiða skuli refi til að koma í veg fyrir tjón, enda skuli setja veiðunum skýr markmið. Æskilegt er að ríkissjóður greiði a.m.k. helming eðlilegs kostnaðar við slíkar aðgerðir, enda sé verið að skylda umrædd sveitarfélög til fjárútláta, auk þess sem mikilvægt er að haldnar séu nákvæmar, miðlægar skýrslur um veiðina sem Umhverfisstofnun varðveiti. Umhverfisstofnun sjái jafnframt um samhæfingu veiða á landinu öllu.

Árið 2003 skipaði umhverfiráðherra nefnd til að fjalla um áhrif refs í íslenskri náttúru, gera tillögur um aðgerðir til að draga úr tjóni, fjalla um viðgang refastofnsins á vernduðum svæðum og áhrif hans á lífríkið þar [657] (sjá nánari umfjöllun í 12. rammagrein). Nefndin skilaði tillögum árið eftir, en engin þeirra tillagna sem fól í sér breytingar hefur komist til framkvæmda á þeim níu árum sem liðin eru. Nefndin er hefur lagalega stöðu villtra fugla og spendýra til skoðunar nú og ritar þessa skýrslu telur tillögurnar sem þar komu fram hafa haldið gildi sínu og leggur til að þeim verði fylgt eftir.

12. rammagrein – Tillögur nefndar (2003-2004) um áhrif refs í íslenskri náttúru

Umhverfiráðherra skipaði árið 2003 nefnd til að fjalla um áhrif refs í íslenskri náttúru, gera tillögur um aðgerðir til að draga úr tjóni, fjalla um viðgang refastofnsins á vernduðum svæðum og áhrif hans á lífríkið þar [657]. Studdist hún m.a. við greinargerð sem Páll Hersteinsson prófessor tók saman um refastofninn að beiðni nefndarinnar [658]. Nefnd um lagalega stöðu villtra fugla og spendýra tekur undir eftirfarandi efnislegar tillögur refanefndarinnar frá vorinu 2004 varðandi refaveiðar og rannsóknir:

- Gert verði stofnstærðarlíkan fyrir íslenska refastofninn. Markmið með slíku líkani er að fá nákvæmari upplýsingar um stærð refastofnsins, náttúruleg vanhöld og heildarviðkomu og þar af leiðandi geldtíðni í stofninum, tölulegt samspil stofnstærðar og frjósemi og áhrif umhverfisþátta á viðkomu og vanhöld stofnsins. Með líkaninu verði hægt að kalla fram upplýsingar um viðbrögð stofnsins við mismunandi veiðiálagi, annars vegar með grenjavinnslu og hins vegar með vetrarveiðum. Þannig verði hægt að meta áhrif veiða á refastofninn, m.a. hvað kunni að gerast ef dregið yrði verulega úr refaveiðum eða þær auknar. Áætlað er að gerð slíks líkans taki 2 ár. Eigi síðar en að fimm árum liðnum verði staða refastofnsins og fyrirkomulag veiða endurmetin á grundvelli upplýsinga úr stofnstærðarlíkaninu.
- Fram að endurmati á stöðu refastofnsins verði grenjavinnsla stunduð með svipuðu sniði og verið hefur, auk þess sem vetrarveiðar verði áfram stundaðar en skipulag þeirra bætt, m.a. með því að þeim sem stunda veiðar við æti beri að tilkynna viðkomandi sveitarstjórn fyrirhugaðar veiðar. Einnig verði settar reglur um útburð og frágang ætis.
- Útbúinn verði miðlægur gagnagrunnur sem Umhverfisstofnun hefur umsýslu með. Í þennan grunn verði skráðar upplýsingar frá veiðimönnum um greni og tjón af völdum refa í landbúnaði. Staðsetningarpunktur (GPS) verði teknir af öllum þekktum grenjum ásamt greinargóðum upplýsingum um hvert unnið dýr. Upplýsingar veiðimanna verði trúnaðarmál samkvæmt leiðbeiningum sem Umhverfisstofnun setur.
- Aflað verði betri upplýsinga um tjón af völdum refa, m.a. með miðlægum gagnagrunni sem lagt er til að verði gerður og þær upplýsingar nýttar þegar ákvörðun um fyrirkomulag refaveiða verði tekin að 5 árum liðnum.

Nefndin telur æskilegt að ráðherra hafi áfram vald til að ákveða að sveitarfélög láti stunda refaveiðar til að koma í veg fyrir tjón og að ríki greiði hluta kostnaðar við þær. Þessu til stuðnings skal bent eftirfarandi:

- 1) Um refastofninn og tengda þætti gildir að:
 - Refastofninn er afar stór um þessar mundir og þolir mikla veiði.
 - Undanfarna áratugi hefur fæðuframboð verið nægilegt til að halda uppi góðu líkamlegu ástandi dýra að vetrarlagi, lágu hlutfalli gelddýra, góðri frjósemi þeirra dýra sem tímgast og góðri lifun yrðlinga.
 - Rannsóknir á tófustofninum (frá 1978) hafa eingöngu farið fram á tímabili sem stofninn hefur farið stækkandi og þekking er ekki fyrir hendi á viðbrögðum í stofninum (líkamlegu ástandi, frjósemi, lifun) þegar hann fer minnkandi vegna ónógs fæðuframboðs.
 - Refaveiðar eru líklega aðaldánarorsök fullorðinna refa og mikilvæg ástæða þess að refastofninn hefur verið undir þeim mörkum sem fæðuframboð setur.
- 2) Ef ríkið hættir eða dregur stórlega úr fjárveitingum til refaveiða er sennilegt að þær minnki snögglega. Við þannig aðstæður verður að hafa í huga að:
 - Refum myndi að öllum líkindum fjölga hratt næstu árin uns fæðuframboð hefði áhrif í gagnstæða átt. Til skamms tíma myndi stofninn líklega stækka töluvert umfram það sem landið ber og fæðuskortur gæti orðið afleiðingin. Ekki er ljóst hver áhrif yrðu á afrán refa á sauðfé ef alvarlegur fæðuskortur yrði í kjölfar þess að stofninn yrði tímabundið stærri en það sem landið bæri.
 - Ekki er ljóst hver áhrifin yrðu á fuglastofna ef fjölgun refa færi fram úr því sem umræddir fuglastofnar geta staðið undir.
 - Þar af leiðir að ekki er skynsamlegt að draga úr eða hætta refaveiðum meðan stofninn fer enn stækkandi.
- 3) Af liðum 1) og 2) má draga þá ályktun að yrði refur friðaður er sennilegt að í fyrstu yrði mikil fjölgun í refastofninum. Í kjölfarið er líklegt að gripið yrði til þess ráðs að auka veiðiálag á stofninn til muna frá því sem nú er. Á sama tíma væri refastofninn stærri en landið ber en ásamt meira álagi á bráðarstofna er líklegt að því fylgdi minni viðkoma refsins, aðallega vegna hærra geldtíðni en hugsanlega líka vegna minni frjósemi og lifunar. Afleiðingin af minni viðkomu og auknum veiðipunga gæti orðið ör fækkun refa á nokkrum árum, sem hætt er við að mundi keyra stofninn langt niður fyrir það sem æskilegt teldist með hliðsjón af náttúruverndarsjónarmiðum.
- 4) Til að fá sem besta yfirsýn um skipulag og umsjón refaveiða er æskilegt að stjórnun og skráning fari fram á landsvísu, en ekki að ákvarðanir varðandi framkvæmd og umsjón refaveiða séu teknar hjá einstökum sveitarfélögum eins og líklegt er að yrði ef ríkið hætti fjárhagslegri aðkomu að refaveiðum.

- Tófan hefur mikla sérstöðu í íslensku dýraríki, en hún var eina landspendýrið á Íslandi við landnám. Menn hafa löngum eldað grátt silfur við hana og hafa refaveiðar verið skylda með einum eða öðrum hætti síðan á 13. öld.
- Um refi er fjallað í 12. gr. villidýralaganna. Þar er m.a. kveðið á um atriði er varða veiðar og skyldur þeirra aðila er hafa með málefni tengd tófunni að gera. Á svæðum þar sem friðun tófu hefur verið aflétt eru veiðar utan grenjatíma öllum veiðikorthöfum heimilar.
- Refurinn er friðaður í 26 friðlöndum á Íslandi, en þéttleiki stofnsins er einna mestur í Hornstrandafriðlandi. Talið er að hauststofn refa á Íslandi samanstandi af meira en 10 þúsund dýrum og er það talið vera um 99% af öllum refum í Evrópu. Í vistgerðartilskipuninni er refurinn skráður í II. og IV. viðauka en vegna hugsanlegrar inngöngu Íslands í Evrópusambandið hafa stjórnvöld ákveðið að sótt verði um að refurinn verði skráður í V. viðauka og því megi veiða hann áfram.
- Sveitarfélög hafa séð um framkvæmd refaveiða og hafa þau í því skyni ráðið grenjaskyttur til að leita á þekktum grenjum. Aðkoma ríkis að refaveiðum hefur fyrst og fremst falist í laga- og reglugerðarsetningu og endurgreiðslu á hluta af kostnaði við veiðarnar, að árunum 2011-2012 undanskildum. Árangur af refaveiðum til að draga úr meintu tjóni hefur ekki verið metinn, en það hlýtur að vera mikilvæg forsenda þess að hægt sé að réttlæta aðkomu ríkisins að slíkum aðgerðum árum saman.
- Breytingar sem gerðar voru á greiðslufyrirkomulagi vegna refaveiða árið 1997 leiddu hugsanlega til þess að aukning varð í útbornu fæði fyrir refi yfir vetrartímann, sem mögulega hefur stuðlað að vexti refastofnsins undanfarin ár.

8.3.5.1.1 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi tófu

Nefndin telur að 12. grein laganna um refi megi efnislega standa áfram. Hins vegar telur nefndin að nauðsynlegt sé að bæta heildarskipulag refaveiða á landsvísu. Þá er þörf fyrir að skilgreina og meta betur tjónið sem veiðunum er ætlað að koma í veg fyrir. Þar sem tófa er upprunalegt rándýr þarf í því sambandi að gera skýran greinarmun á náttúrulegum ferlum og raunverulegu tjóni (sjá umfjöllun í inngangi kafla 8.3). Einnig þarf að greina á hvaða hátt veiðarnar séu líklegastar til að minnka raunverulegt tjón og haga síðan fyrirkomulagi veiða eftir slíkri greiningu.

- Nefndin leggst gegn því að stórlega verði dregið úr refaveiðum á næstunni. Stofninn hefur verið í miklum vexti og myndi með snarminnkuðum veiðum mögulega vaxa tímabundið umfram burðarþol lands og bráðarstofna.
- Nefndin telur að virkja verði mun betur ákvæðið sem segir að ráðherra ákveði hvar skuli veiða refi til að koma í veg fyrir tjón. Þá skuli refaveiðar vera áfram ríkisstyrktar og telur nefndin eðlilegt að ríkissjóður greiði a.m.k. helming eðlilegs kostnaðar við slíkar aðgerðir, enda sé verið að skylda umrædd sveitarfélög til fjárútláta, auk þess sem mikilvægt er að haldnar séu nákvæmar, miðlægar skýrslur um veiðina sem Umhverfisstofnun varðveiti. Jafnframt ætti Umhverfisstofnun að sjá um samhæfingu refaveiða á landinu öllu. Þá styður nefndin þá ákvörðun stjórnvalda, vegna hugsanlegrar umsóknar um inngöngu í Evrópusambandið, að sótt verði um að refurinn verði skráður í V. viðauka með vistgerðartilskipuninni. Það felur í sér að heimilt verður að veiða ref í stað þess að hann verði alfriðaður líkt og hann er nú á svæði Evrópusambandsins.
- Til að auðvelda grenjavinnslu og í náttúruverndarskyni telur nefndin að áfram skuli vera óheimilt að eyðileggja greni og láta hunda hlaupa um á þeim á grenjatíma. Þá er nauðsynlegt að gera átak í að bæta skrár sveitarstjórna og Umhverfisstofnunar yfir öll þekkt greni.
- Nefndin telur að útburður fyrir refi gæti átt einhvern þátt í að skýra stækkun stofnsins undanfarin ár. Nauðsynlegt er að setja skýrar reglur um útburð fyrir refi að vetrarlagi. Þar komi m.a. fram hvers konar dýraleifar sé heimilt að leggja út og hvaða fjarlægð þurfi að vera milli útburðarstaða (skothúsa) til þess að útburðurinn

sé líklegur til að bera árangur. Gera skuli þríhliða samning fyrir fram milli veiðimanns, sveitarfélags og Umhverfisstofnunar um útburðinn og greiðslur fyrir unna refi og ákveða skal hvaða skilyrði veiðimaður þurfi að uppfylla til að slíkur samningur verði gerður við hann.

- Tillögur nefndar um refaveiðar frá 2004 (sjá 12. rammagrein) eru enn að mestu í góðu gildi þrátt fyrir þann tíma sem liðinn er og telur nefndin að þeim tillögum skuli fylgja eftir, að því undanskildu að ríkið ætti að hafa umsjón með refaveiðum í stað sveitarfélaga líkt og nefnd um refaveiðar lagði til.

8.3.5.2 Minkar

Minkur er opinberlega flokkaður sem framandi, ágeng tegund hér á landi, enda hefur hann víða valdið tjóni [66, 215]. Almenn umfjöllun um framandi, ágengar tegundir og um mink sem ágenga tegund á Íslandi má finna í kafla 6.4, en hér verður fjallað sérstaklega um minkaveiðar. Grundvallarmunur er á forsendum fyrir veiðum á ref og mink að því leyti að uppruni tegundanna er ólíkur. Tófan er upprunalegt landspendýr og hluti af náttúru landsins á meðan minkurinn er innfluttur af mönnum og er íslensk náttúra því ekki aðlöguð honum og hann ekki henni. Nánar er fjallað um þennan mun í inngangi kafla 8.3.

Fjallað er um minka í 13. grein villidýralagana. Þar kemur fram að minkar njóta ekki friðunar en ráðherra er þó heimilt að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands að friða minka í rannsóknaskyni á takmörkuðu svæði í skamman tíma. Samkvæmt lögnum ákveður ráðherra hvar minkaveiðar séu nauðsynlegar til þess að koma í veg fyrir tjón, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands, og er sveitarstjórn skylt að ráða kunnáttumann til minkaveiða á þeim svæðum. Þá skal ráðherra ákveða árlega viðmiðunartaxta launa og annarra greiðslna fyrir unna minka sem veiddir eru og sveitarstjórnir skulu árlega gefa skýrslur til Umhverfisstofnunar um minkaveiðar og kostnað við þær, hver á sínu svæði. Endurgreiðir ríkissjóður þá allt að helming kostnaðar við veiðarnar eftir því sem nánar er ákveðið í fjárlögum. Þá skal ráðherra setja reglugerð um framkvæmd veiðanna og um tilhögun endurgreiðslna á hlut ríkissjóðs í kostnaði við þær. Slík reglugerð um refa- og minkaveiðar hefur verið sett (nr. 437/1995). Þar er fjallað um minkaveiðitíma, umgengni minkaveiðimanna við minkabæli, hvar þeir skuli leita að mink og útbúnað þeirra. Auk þess er fjallað um ýmsar minkagildir og tekið fram að minkar skuli láta lífið á sem skjótastan hátt hvort sem um gildir eða aðrar veiðiaðferðir sé um að ræða.

Veiðifyrirkomulag á mink hefur þó ekki verið alveg samkvæmt þessu. Ekki hefur komið til þess að ráðherra ákveði hvar minkaveiðar séu nauðsynlegar heldur hafa sveitarfélög í raun alveg séð um þennan málaflök og þá hvert í sínu lagi (líkt og með refinn) en síðan fengið endurgreiddan tiltekinn hluta kostnaðar við veiðar eins og kveðið er á um í fjárlögum hverju sinni. Þó að gert sé ráð fyrir aðkomu Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands að ákvörðun um hvar og með hvaða hætti skuli veiða minka hefur aldrei komið til þess. Þá er athyglisvert að þrátt fyrir að ríki og sveitarfélög hafi að jafnaði varið 64 milljónum króna á ári að núvirði til minkaveiða á árunum 1989-2006¹, hefur engin tilraun verið gerð til að meta árangur veiða við að draga úr tjóni, sem þó hlýtur að vera mikilvæg forsenda þess að stunda minkaveiðar áfram með óbreyttu fyrirkomulagi.

Samkvæmt samningnum um líffræðilega fjölbreytni ber aðildarríkjum að útrýma, halda í skefjum eða koma eins og hægt er í veg fyrir tjón af völdum ágengra, framandi lífvera

¹ Heildarkostnaður ríkis og sveitarfélaga af minkaveiðum nam að núvirði tæplega 1,4 milljörðum á árunum 1989-2011. Því til viðbótar kemur kostnaður vegna tilraunaverkefnis umhverfis- og auðlindaráðuneytisins til útrýmingar minks á Snæfellsnesi og við Eyjafjörð á árunum 2007-2010.

[77, 215]. Nefndin telur því nauðsynlegt að minkaveiði sé stunduð hérlandis af röggsemi og fagmennsku enda eru vel skipulagðar minkaveiðar hluti þess að uppfylla samninginn. Þá telur nefndin að fjárhagsleg aðkoma ríkis að minkaveiðum sé forsenda fyrir því að svo geti orðið.

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. villidýralaga þurfa þeir sem stunda minkaveiðar ekki að hafa veiðikort. Ákvæði um útgáfu veiðikorta var sett í villidýralögin í tvennum tilgangi, eins og fram kemur í umsögn um 11. gr. frumvarpsins. Þar segir að tilgangurinn sé annars vegar að fá veiðimenn til þess að skila skýrslu um veiði sína en hins vegar að tryggja að allir sem „heimild fái til að stunda veiðar, hafi sótt námskeið og lokið prófi er lýtur að þekkingu á villtum dýrum og umhverfi þeirra, sem og í hæfni til veiða“. Ekki verður séð að þeir sem stunda veiðar á minkum þurfi að hafa minni þekkingu á villtum dýrum og umhverfi þeirra eða minni hæfni til veiða en þeir sem stunda veiðar á öðrum spendýrum og fuglum. Nefndin leggur því eindregið til að aftur verði tekið upp í lög að þeir sem stunda veiðar á minkum skuli hafa tekið veiðipróf og aflað sér veiðikorts (sjá einnig 6. box).

6. box. Minkaveiðar og veiðikort

Nefndin leggur eindregið til að þeir sem stunda minkaveiðar hafi staðist veiðipróf og séu handhafar veiðikorts. Helstu rökin fyrir því eru eftirfarandi:

- 1) Mjög mikilvægt er að halda utan um veiðar á mink með skilvirkum hætti.
 - a. Nákvæm skráning á afla minkaveiðimanna er forsendra skilvirkar veiðistjórnunar og þess að geta fylgst með breytingum sem verða í stofninum. Vitneskja um hvort tveggja er líkleg til að stuðla að betri árangri minkaveiða.
 - b. Til að fjármagn til minkaveiða nýtist sem best verður að vera hægt að stýra veiðunum. Slíkt er illmögulegt ef hver sem er getur stundað minkaveiðar hvar og hvenær sem er og fengið greitt fyrir minkaskott.
- 2) Þó minkur sé framandi og ágeng tegund verða um minkaveiðar að gilda sömu viðmið m.t.t. dýravelferðar við veiðar og um önnur dýr. Nefndin telur að til þess að þau viðmið verði uppfyllt sé mikilvægt að menn sem stunda minkaveiðar hafi kynnt sér námsefni um löglegar veiðiaðferðir ásamt siðferði dýraveiða og dýravelferð og staðist próf í þeim efnum, áður en þeir aflífa mink.

Mikilvægt er að halda tjóni af völdum minks í lágmarki. Til að veiðistjórnun á mink verði markvissari en nú er og þeir fjármunir sem veitt er til málaflokksins nýtist sem best leggur nefndin til að þrennt verði gert:

1. Ráðherra skipi sérfræðinganevnd sem forgangsraðar á faglegan hátt svæðum til minkaveiða og flokkar þau eftir mikilvægi fyrir fugla og aðrar lífverur sem mögulega verða fyrir neikvæðum áhrifum vegna minks. Frá upphafi skal nefndin vera í nánu samráði við hagsmunaaðila. Taka þarf tillit til vistfræði-, félags- og efnahagslegra þátta við forgangsröðunina. Mótaðir yrðu starfshættir við minkaveiðar sem falla að hverjum forgangsflokki og farið eins langt niður eftir forgangslistanum og fjárveitingar leyfa hverju sinni. Með þessari aðferð og óbreyttum fjárveitingum er líklegt að árangur aukist á mikilvægustu svæðunum en að ríkisstyrktum minkaveiðum verði hætt á einhverjum svæðum þar sem hingað til hafa verið veiddir minkar. Heildarárangur á landsvísu, mældur í vernd mikilvægra tegunda, yrði þó meiri miðað við óbreyttar fjárveitingar.
2. Færa þarf umsjón og kostun minkaveiða alfarið til stofnana ríkisins. Fyrir þessu eru nokkrar ástæður: a) Nauðsynlegt er að aðgerðir gegn minkum séu samræmdar á landsvísu eigi þær að bera árangur og ætti ríkið að bera ábyrgð á

því, auk þess sem mikilvægt er að nýta á samræmdan hátt þá þekkingu sem finna má hjá vísindamönnum og minkaveiðimönnum. Því skal hafa þá með í ráðum við endurskipulagningu minkaveiða. Innan sveitarfélaga er ekki víst að finna megi áhuga, fjármagn og þekkingu til að standa að minkaveiði þannig að sem bestur árangur náist. b) Ekkert samband er á milli íbúafjölda í einstökum sveitarfélögum annars vegar og mikilvægi þeirra svæða fyrir stofna bráðar minksins og flatarmáls sveitarfélaganna hins vegar. Af þessu leiðir að fámenn og landmikil sveitarfélög hafa séð sig knúin til að veita nokkuð stórum hluta tekna sinna til að varna tjóni af völdum minks. c) Á meðan stjórn minkaveiða er í höndum einstakra sveitarfélaga er hættu á að veiðisókn verði ómarkviss og sveiflist á milli ára. Sú þróun er þegar hafin því sum sveitarfélög hafa breytt fyrirkomulagi minkaveiða og ákveða fyrir fram þá hámarksfjárhæð sem veitt er til veiðanna, jafnvel þótt vitað sé að hún sé of lág miðað við svipaða veiðisókn og undanfarin ár.

3. Breyta þarf greiðslufyrirkomulagi fyrir minkaveiðar á þann hátt að ekki verði greidd verðlaun fyrir einstök dýr. Fram til þessa hafa verðlaunin verið stór hluti launanna, sem stuðlar að sjálfbærum veiðum úr stofninum en það er ekki markmiðið með veiðum á framandi ágengum tegundum. Æskilegast væri að ráða fasta veiðimenn í fullt starf árið um kring, sem hefðu umsjón með veiðunum og fræðslu til landeigenda og annarra sem áhuga hafa á því að veiða minka. Þannig má byggja upp mikla þekkingu og auka samhæfingu og yfirsýn um árangur og verkefni fram undan. Ráðnir veiðimenn skulu starfa undir verkstjórn og í nánu samstarfi við þá ríkisstofnun sem mótar stefnu og stjórnun veiðanna.

Rannsóknir hérlendis benda til að náttúruleg dánartíðni minka að vetrarlagi sé mjög há miðað við það sem er t.d. meðal refa [659]. Því er hver minkur, sem veiðist að vorlagi, mun verðmætari fyrir stofninn en sá sem veiðist að haustlagi þegar stofninn er stærstur. Þar af leiðandi er ekki sama hvernig staðið er að minkaveiðum. Nefndin leggur til á að aukin áhersla verði lögð á skipulagða vöktun á stofnvistfræði minksins og rannsóknir á tjóni af hans völdum, sambandi náttúrulegra vanhalda og veiðisóknar, aðferðum við að koma í veg fyrir tjón af hans völdum og aðferðum við að fækka honum eða útrýma.

Menn hafa lengi velt fyrir sér hvort mögulegt væri að útrýma mink úr íslensku náttúru. Til að kanna hvort það væri raunhæft markmið og reyna að fá hugmyndir um hvað slíkt kostaði var á vegum ríkisins sett af stað tilraunaverkefni til útrýmingar minks á Snæfellsnesi og við Eyjafjörð. Veiðiáttak til útrýmingar fór fram á þessum svæðum árin 2007-2009 og að einhverju leyti árið 2010. Mink fækkaði talsvert en útrýming tókst þó ekki, þrátt fyrir að á sama tíma færi stofninn minnkandi á þessum svæðum sem og á landsvísu af orsökum óháðum veiðinni [228]. Í lokaskýrslu um árangur verkefnisins, sem skilað var til umsjónarnefndar þess í desember 2012 var farið ítarlega yfir niðurstöður verkefnisins og stöðu þekkingar um minkastofninn, þar á meðal um þróun hans. Þar var einnig að finna umræðu um skilyrði sem verður að uppfylla til þess að auka líkur á að útrýming takist [228]. Nefndin tekur undir þá umræðu og áréttar að verði tekin sú ákvörðun að útrýma mink á Íslandi skuli það undirbúið vandlega. Taka verður tillit til leiðbeininga Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) eða sambærilegra aðila um útrýmingu framandi ágengra tegunda [660] og fara að ráðgjöf þeirra vísindamanna og minkaveiðimanna sem best þekkja til. Í áðurnefndri lokaskýrslu komu einnig fram tillögur um fyrirkomulag minkaveiða, verði ekki ráðist í útrýmingu. Þær tillögur eru í mjög góðu samræmi við tillögur nefndarinnar hér að framan.

Varðandi veiðiaðferðir á mink leggur nefndin áherslu á að gæta skuli þess að hann sé aflífaður fljótt og örugglega og sé ekki látinn kveljast að óþörfu. Fjallað er nánar um gildru- og hundaveiði á mink í kafla 8.3.3 um veiðiaðferðir.

Nefndin bendir á að mögulega séu vannýtt nýsköpunartækifæri m.t.t. nýtingar á feldi villiminka sem drepnir eru til að koma í veg fyrir tjón. Þótt feldgæði villtra minka séu mun lakari en hjá aliminkum, hefur með aukinni vitund fólks um dýravelferð síðustu ár

mögulega skapast markaður sem ekki hefur verið fyrir hendi áður, fyrir skinn af dýrum sem ekki eru alin upp á búum. Verið er að skoða þennan möguleika í Bretlandi [661].

- Minkur er framandi, ágeng tegund hér á landi og er Ísland skuldbundið af alþjóðasamningum til að lágmarka tjón af hans völdum. Minkaveiðar hafa verið stundaðar hérlendis síðan á 4. áratug 20. aldar og kostuðu ríki og sveitarfélög að jafnaði um 64 milljónir króna á ári að núvirði á árunum 1989-2006.
- Sveitarfélög hafa að mestu leyti séð um framkvæmd minkaveiða og síðan fengið endurgreiddan tiltekinn hluta kostnaðar við veiðar frá ríki.
- Hvorki hefur farið fram mat á því tjóni sem minkurinn veldur né þeim árangri sem veiðarnar hafa skilað til að draga úr því.
- Þeir sem stunda minkaveiðar þurfa ekki veiðikort samkvæmt núgildandi lögum.

8.3.5.2.1 Niðurstöður nefndar vegna minks

- Til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar telur nefndin að Íslendingum sé skylt að stunda skilvirkar minkaveiðar með það markmið að draga úr tjóni af völdum minka.
- Nefndin telur nauðsynlegt að veiðistjórnun og veiðar á mink verði gerðar mun markvissari með því að skipa sérfræðinganefnd til að forgangsraða veiðisvæðum, færa umsjón og kostun minkaveiða alfarið til ríkisins, fastráða veiðimenn í fullt starf á ársgrundvelli og hætta að greiða verðlaun fyrir einstök dýr. Því þarf m.a. að virkja betur það ákvæði laganna að ráðherra geti ákveðið hvar minkaveiðar séu nauðsynlegar til þess að koma í veg fyrir tjón, en að tillögur komi frá sérfræðinganefnd í stað Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands (þær stofnanir ættu þó að eiga fulltrúa í sérfræðinganefndinni).
- Nefndin leggur eindregið til að aftur verði lögfest að þeir sem stunda veiðar á minkum skuli hafa tekið veiðipróf og aflað sér veiðikorts.
- Bent er á nauðsyn þess að meta árangur veiða við að draga úr tjóni. Í því skyni þarf að koma á fót skipulagðri vöktun minkastofnsins og auka rannsóknir á stofnvistfræði minksins, tjóni af hans völdum, aðferðum til að koma í veg fyrir tjón af hans völdum og aðferðum við að fækka honum eða útrýma.
- Verði tekin sú ákvörðun að útrýma mink á Íslandi skal það undirbúið vandlega. Taka skal tillit til leiðbeininga Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) um útrýmingu framandi ágengra tegunda og fara að ráðgjöf þeirra vísindamanna og minkaveiðimanna sem best þekkja til. Kæmi þetta til framkvæmdar væri nauðsynlegt að loka öllum minkabúum landsins og banna hér til framtíðar minkarækt.
- Nefndin leggur áherslu á að við aflífun á mink gilda sömu reglur og við aflífun á öðrum dýrum, þ.e. að hana skal framkvæma á sem skjótastan og sársaukaminntan hátt.

8.3.5.3 Mýs og rottur

Um mýs og rottur er fjallað í 15. grein villidýralaganna. Samkvæmt henni njóta rottur og húsamýs hvergi friðunar en hagamýs eru friðaðar utan dyra. Í lögnum er einnig kveðið á um að heilbrigðisnefndir skuli hafa umsjón með fækkun á músum og rottum og skuli nánar kveðið á um það í reglugerð sem ráðherra setur. Þessi reglugerð hefur aldrei verið sett.

Ástæða þess að rottur og húsamýs njóta hvergi friðunar er sú að rottur (bæði brúnrottur og svartrottur) og húsamýs lifa fyrst og fremst í nánun sambýli við menn, verða gjarnan mjög ágengar og valda margvíslegu tjóni og hættu fyrir heilbrigði manna. Hagamýs lifa hins vegar fyrst og fremst utandyra, þar sem sjaldgæft er að þær valdi tjóni, en algengt er þó að þær komi í híbýli manna og útihús að vetrarlagi, þar sem þær geta valdið töluverðu tjóni og óþrifnaði. Nefndin telur ekki nauðsynlegt að breyta þessari málsgrein efnislega með nýjum lögum hvað varðar rottur og húsamýs. Hins vegar sé rétt að taka fram í nýjum lögum að hagamýs séu í grundvallaratriðum friðaðar en að friðun megi aflétta á hagamúsum í húsum inni.

Nefndin ræddi þá meginreglu að „allir sem stunda veiðar skulu hafa hlotið viðeigandi fræðslu og hafa tilskilin réttindi“ (sbr. 2. box í inngangi 8. kafla) í tengslum við veiðar á músum og rottum. Ekki er krafist veiðikorts í dag vegna veiða á músum og rottum, og er lagt til að svo verði áfram. Þó að þetta brjóti í bága við meginregluna eru fyrir því nokkrar ástæður: *i)* Mýs og rottur skera sig úr hópi þeirra dýra sem valdið geta tjóni með því að leita gjarnan inn í híbýli manna og verða menn að geta varið sig fyrir því þótt þeir hafi ekki veiðikort, *ii)* veiðar á músum og rottum eru í mörgum tilfellum tiltölulega einfaldar miðað við veiðar á öðrum tegundum, *iii)* þótt vissulega væri æskilegt að veiðar á músum og rottum væru skráðar getur slík skráning ein og sér ekki réttlætt það að krefjast veiðikorts til að veiða mýs og rottur. Þótt ekki sé þörf á veiðikorti til að stunda músa- og rottuveiðar, er hins vegar mikilvægt að menn hafi fengið viðeigandi fræðslu áður en gildir eru lagðar fyrir mýs og rottur. Til að verða við þessu er lagt til að skylt verði að leiðbeiningar á íslensku, sem samþykktar hafa verið af Umhverfisstofnun og/eða Matvælastofnun, fylgi ávallt gildrum sem ætlaðar eru til músa- og rottuveiða. Þá skulu allar músa- og rottugildir vera samþykktar af Umhverfisstofnun og/eða Matvælastofnun, sem m.a. tryggir að einungis séu í sölu og notkun gildir sem hæfa héraðslögum músa- og rottutegundum. Nánari umfjöllun um músa- og rottuveiðar má finna í kafla 7 um velferð villtra dýra og kafla 8.3.3 um veiðiaðferðir.

Nefndin leggur til að ávallt verði samræmi í nýjum lögum um veiðar á rottum og músum, sem og öðrum dýrum, við ákvæði um aflífun í dýraverndarlögum (sjá einnig 7. kafla um velferð villtra dýra og umfjöllun um veiðiaðferðir fyrir í þessum kafla).

- Hagamýs ættu í grundvallaratriðum að vera friðaðar með þeirri undantekningu að friðun megi aflétta í húsum eins og nú er.
- Áhersla er lögð á að hugað sé að dýravelferðarsjónarmiðum með fræðslu til þeirra er stunda músa- og rottuveiðar. Þá skal gæta samræmis milli nýrra villidýralaga varðandi veiðar á rottum og músum, sem og öðrum dýrum, við ákvæði um aflífun í dýraverndarlögum.

8.3.5.4 Hvítabirnir

Hvítabirnir hafa sést hér af til frá því sögur hófust en stundum líða mörg ár og jafnvel áratugir án þess að þeirra verði vart. Mest hefur borið á þeim í hafísárum en einnig hafa þeir iðulega sést á þeim tíma sem Ísröndin er fjarri landi. Slík dýr gætu hafa synt hingað langa leið eða borist með stökum jökum. Á 20. öld er t.d. vitað um 79 hvítabirni og sáust flestir þeirra frostaveturinn 1917-18 eða 28 talsins [662, 663]. Þeir birni sem hér hafa sést síðan um 1960 hafa yfirleitt verið felldir enda lengst af verið rétttræpir og engar hömlur lagðar á dráp þeirra hér á landi (sjá 1. kafla).

Hvítabjörnum fækkaði víðast hvar eftir miðja síðustu öld vegna veiða. Þær þjóðir sem bera ábyrgð á þeim landsvæðum þar sem hvítabirni er einkum að finna, þ.e. Norðmenn, Danir (fyrir hönd Grænlandinga), Kanadamenn, Bandaríkjamenn og Sovétmenn, brugðust við þessari fækkun með því að gera svokallaðan Oslóarsamning árið 1973. Hann kveður á um alþjóðlega verndun hvítabjarna en jafnframt er frumbyggjum tryggður réttur til

veiða [664]. Hvítabirnir eru einnig verndaðir samkvæmt Bernarsamningnum (II. viðauki) og ýmsir aðrir samningar eru þjóða í millum um hvítabirni [665]. Þá er alþjóðleg verslun með hvítabirni og afurðir þeirra háð takmörkunum (CITES-samningurinn, III. viðauki). Sérstakt hvítabjarnarráð starfar á vegum Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) enda eru hvítabirnir taldir í yfirvofandi hættu (VU) á heimsválista samtakanna [666].

Við umfjöllun um hvítabirni hafði nefndin einkum til hliðsjónar gildandi samninga varðandi hvítabirni, tillögur starfshóps á vegum umhverfisráðherra um viðbrögð við landgöngu hvítabjarna á Íslandi frá 2008, [667] meistaraprófsritgerð Húna Heiðars Hallssonar um lagalega stöðu hvítabjarna á Íslandi frá 2010 [665] og meistaraprófsritgerð Alexanders Stubbing frá 2011 um viðbrögð við komum hvítabjarna hingað til lands [668].

8.3.5.4.1 Íslensk lög og reglur

Þegar frumvarp til villidýralaga var lagt fram á Alþingi veturinn 1991-92 voru kynnt hér í fyrsta sinn verndarákvæði um hvítabirni [669]. Bannað skyldi að veiða hvítabjörn á hafís eða sundi en heimilað að fella dýr sem gengið höfðu á land ef fólki eða búfénaði var talin stafa hættu af. Þá var umhverfisráðherra heimilt að fela veiðistjóraembættinu (sem varð hluti af Umhverfisstofnun árið 2003) að láta fanga hvítabjörn þar sem fólki eða búfénaði var talin stafa bráð hættu af og flytja á stað þar sem ekki stafaði hættu af honum eins og það var orðað í frumvarpinu. Fellda birni skyldi færa til Náttúrufræðistofnunar Íslands og var henni heimilt, að loknum athugunum, að ráðstafa honum til safns eða skóla í byggðarlaginu þar sem hann var felldur.

Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að með ákvæði um bann við drápi bjarndýra á sundi og á hafís væri ætlunin að styrkja viðleitni þeirra þjóða sem stóðu að Oslóarsamkomulaginu um verndun hvítabjarna (sjá að framan). Öðru máli gegni hins vegar í þeim tilvikum sem hvítabirnir ganga á land, þá sé eðlilegt að heimilt sé að fella dýrin. Einnig kom fram í greinargerðinni að þær aðstæður geti skapast að umhverfisráðherra telji heppilegra að fanga hvítabjörn sem gengið hefur á land og því sé nauðsynlegt að hafa í frumvarpinu ákvæði um heimild til slíkra aðgerða.

Umrætt hvítabjarnarákvæði var samþykkt vorið 1994 með þeim breytingum að hafi hvítabjörn verið felldur skyldi tilkynna umhverfisráðherra það án tafar og geti hann þá krafist þess að björninn verði afhentur Náttúrufræðistofnun Íslands til athugunar og ráðstöfunar, enda greiði ríkissjóður áfallinn kostnað. Þegar Umhverfisstofnun var sett á laggirnar í ársbyrjun 2003 var ákvörðun um að fanga hvítabirni flutt þangað frá umhverfisráðherra og þar með mat eða ákvörðun á því hvort reyna ætti að fanga hvítabirni.

Í reglugerð nr. 290/1980 um varnir gegn hundaeði (rabies) segir að gangi hvítabirnir eða önnur framandi rándýr á land séu þau ófriðhelg og að sýslumenn á viðkomandi stöðum skuli hlutast til um að þessi dýr verði unnin eða handsömuð eins fljótt og hægt er. Þessi fyrirmæli reglugerðarinnar um að fella skuli alla hvítabirni sem ganga hér á land ganga gegn fyrirmælum villidýralaganna. Í tilfellum sem þessum er meginreglan sú að ef fyrirmæli laga og reglugerða eru ósamrýmanleg gilda fyrirmæli laganna (*lex superior*).

8.3.5.4.2 Komur hvítabjarna 2008-2011 og viðbrögð stjórnvalda

Í júní 2008 gengu tveir hvítabirnir á land á Skaga, þeir fyrstu sem hér höfðu sést á þeim fjórtán árum sem liðin voru frá gildistöku villidýralaganna [669, 670]. Á þessum tíma lá hvorki fyrir stefnumótun um hvernig bregðast skyldi við slíkum aðstæðum, né viðbragðsáætlun eða nauðsynlegur búnaður og þjálfður mannskapur til að fanga

hvítabirni. Reyndar kom fram í viðtölum fjölmiðla við starfsmenn Umhverfisstofnunar að það hefði verið metið óformlega á sínum tíma (að öllum líkindum 2004 og þá í samráði við sérfræðinga á Svalbarða) hvort reyna ætti að fanga hvítabirni við þessar aðstæður. Niðurstaðan hefði verið að slíkt skyldi ekki reynt en það mat virðist þá hvorki hafa verið skjalfest né kynnt með öðru hætti.

Fyrri björninn sem gekk á Skaga í júní 2008 var skotinn fljótlega eftir að hann fannst. Gagnrýndu margir þá ákvörðun og eins vanbúnað hlutaðeigandi aðila til að takast á við slíkar aðstæður. Þegar seinni björninn fannst tæpum hálfum mánuði síðar var að frumkvæði umhverfisráðherra reynt að fanga hann lifandi en það mistókst og var björninn því felldur. Daginn eftir (18. júní 2008), skipaði umhverfisráðherra starfshóp til að vinna tillögur um viðbrögð vegna „hugsanlegrar landtöku ísbjarna á Íslandi“ og skyldi hópurinn sérstaklega taka mið af þeirri reynslu sem fékkst við landtöku bjarnanna tveggja á Skaga og viðbrögðum við komu þeirra. Hópurinn skilaði skýrslu 25. september 2008 [667] og komst að þeirri niðurstöðu að skynsamlegast væri að fella þá hvítabirni sem koma til landsins. Fyrir því voru einkum færð þrenns konar rök:

- Í fyrsta lagi væri um að ræða öryggissjónarmið því alltaf væri talin hætta af hvítabjörnum sem hér ganga á land, enda utan náttúrulegra heimkynna (orðað svo í skýrslunni) í umhverfi sem dýrin þekkja ekki.
- Í öðru lagi að það skipti engu máli fyrir grænenska hvítabjarnarstofninn þótt nokkur dýr væru felld hér á landi skv. upplýsingum frá Christian Sonne, helsta sérfræðingi Dana um hvítabirni á Grænlandi. Undir þetta taki hvítabjarnaráð IUCN, enda sé gefinn út árlegur veiðikvóti á hvítabirni við Austur-Grænland.
- Í þriðja lagi að björgunartilraunir séu mjög kostnaðarsamar og erfiðar í framkvæmd. Ef reyna ætti björgun mundi það kosta þjálfun á björgunarteymi, bæði grunnþjálfun og viðhaldsþjálfun, hérlendis sem erlendis. Mikinn tækjubúnað þyrfti til verkefnisins, t.d. hentuga þyrilu og aðkomu Landhelgisgæslunnar vegna skips og annars búnaðar.

Starfshópurinn taldi ekki raunhæft að fanga hvítabirni sem hér ganga á land með það að markmiði að koma dýrinu fyrir í dýragarði erlendis. Hópurinn lagði til að skipaður yrði viðbragðshópur vegna komu hvítabjarna sem í skyldu vera fulltrúar Ríkislögreglustjóra, Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar, yfirdýralæknis og skyttur.

Skýrsla þessa starfshóps hefur aldrei hlotið viðeigandi umfjöllun; hún var ekki kynnt á sínum tíma af umhverfisráðuneytinu og hana hefur aldrei verið að finna á vef ráðuneytisins. Þá var skýrslan ekki send til umsagnar eða stuðlað með öðrum hætti að kynningu eða umræðu um niðurstöður hennar.

Þrátt fyrir að tillögur starfshóps um viðbrögð við landtöku hvítabjarna hafi aldrei hlotið þá umfjöllun sem þeim ber, hefur Umhverfisstofnun litið á þær sem viðbragðsáætlun við komu hvítabjarna, a.m.k. síðan hvítabjörn gekk á land í Þistilfirði í janúar 2010 [671]. Hið sama virðast lögregluþyrilvöld gera, sbr. frétt lögreglunnar á Ísafirði um dráp hvítabjarnarins í Rekavík bak Höfn vorið 2011 [672]. Umhverfisráðuneytið hefur allt frá 2008 farið þess á leit við grænensk stjórnvöld að Íslendingar fái að kaupa veiðikvóta úr A-Grænlandstofni hvítabjarna til mótvægis við þau dýr sem kynnu að verða felld hér, en úr þeim stofni er leyft að fella 50-60 dýr árlega. Þrátt fyrir margítrekaðar óskir (síðast í júní 2011) hafa Grænlandingar ekki brugðist við þessu erindi [673, 674] en þeir telja að þau dýr sem flækjast hingað til lands og eru felld ættu að teljast til náttúrulegra affalla [675].

Að ósk umhverfisráðherra vann Umhverfisstofnun áætlun um kostnað við að fanga hvítabirni lifandi og sleppa fjarri landi, á hafís eða í grænenskri lögsögu. Umhverfisráðherra fór með minnisblað þessa efnis fyrir ríkisstjórn hinn 19. mars 2010 [676]. Niðurstaðan var sú að ekki væru efni til þess að setja fé í slíkan viðbúnað í ljósi reynslunnar, óvissu með árangur björgunartilrauna og skýrrar niðurstöðu úttektar Umhverfisstofnunar [674].

Í júní 2010 setti Umhverfisstofnun á fót óformlega nefnd með fulltrúum frá ýmsum stofnunum sem skyldi fjalla um vöktun hvítabjarna á Íslandi. Nefndin hélt einn fund. Eftir að fjórði hvítabjörninn var felldur í Rekavík bak Höfn á Hornströndum í maí 2011 óskaði umhverfisráðuneytið eftir greinargerð frá Náttúrufræðistofnun Íslands um orsakir tíðra koma hvítabjarna hingað til lands sl. 3. ár [674, 677]. Reyna skyldi að meta hvort óvenju tíðar komur hvítabjarna miðað við áratugina þar á undan, séu tilviljun eða endurspegli á einhvern hátt breytingar í náttúrufari, sem kalli á aukinn viðbúnað út frá öryggis- og verndarsjónarmiðum eins og það er orðað. Greinargerðina skyldi vinna í samvinnu við Umhverfisstofnun, Veðurstofuna og sérfróða aðila og stofnanir á Íslandi og erlendis og skyldi henni skilað eigi síðar en 1. desember 2011. Samkvæmt upplýsingum frá Náttúrufræðistofnun (26. febrúar 2013) er vinna við þessa greinargerð ekki hafin. Þess má geta að það er mat Ævars Petersen, dýrafræðings á Náttúrufræðistofnun Íslands, sem safnað hefur upplýsingum um komur hvítabjarna til landsins, að ekkert bendi til þess að hvítabjarnarheimsóknum fari fjölgandi, né að koma þeirra að sumarlagi bendi til umtalsverðra breytinga frá fyrri tíð [678].

Hinn 17. janúar 2012 skipaði umhverfisráðherra að beiðni Umhverfisstofnunar viðbragðsteymi vegna mögulegrar komu hvítabjarna til landsins. Hlutverk þess er að undirbúa viðbrögð við hugsanlegri landgöngu hvítabjarna hér á landi og skal teymið setja sér sérstakar starfsreglur er kynntar skulu ráðuneytinu. Teymið skal ávallt kallað saman þegar hvítabjörn gengur á land eða þegar vænta má landgöngu hvítabjarna. Er teyminu ætlað að samræma fyrstu viðbrögð og aðgerðir við þær aðstæður. Í teyminu sitja forstjóri Umhverfisstofnunar, „yfirmaður VSS“ hjá Landhelgisgæslunni, aðstoðaryfirlögregluþjónn hjá Ríkislögreglustjóra og héraðsdýralæknir hjá Matvælastofnun. Þetta eru fulltrúar sömu aðila og starfshópurinn frá 2008 lagði til að sætu í viðbragðsteymi, að öðru leyti en því að í teyminu eiga ekki sæti fulltrúar Náttúrufræðistofnunar eða veiðimanna. Að sögn formanns hópsins (Kristínar Lindu Árnadóttur, 27. febrúar 2013) er verið að leggja lokahönd á drög að aðgerðaáætlun vegna landgöngu hvítabjarna.

Í júlí 2012 var tilkynnt um landgöngu hvítabjarnar á Vatnsnesi og var dýrið ljósmyndað. Ábendingar dýrafræðings um að þetta hafi verið útselur voru virtar að vettugi af lögreglunni á Blönduósi sem stóð fyrir þriggja daga árangurslausri leit á svæðinu [679].

Frá því að birnirnir tveir gengu á land 2008 hafa því verið settir á laggirnar tveir formlegir og einn óformlegur starfshópur um málefni hvítabjarna. Vinna við greinargerð frá Náttúrufræðistofnun um orsakir tíðra heimsókna bjarndýra er ekki hafin og formlegar beiðnir til Grænlandinga um kaup á hvítabjarnarkvóta hafa verið hunsaðar. Vorið 2013, nær fimm árum eftir margumræddar landtökur bjarndýra á Skaga og 19 árum eftir samþykkt villidýralaganna, liggur hvorki fyrir skýr stefnumótun varðandi hvítabirni né viðbragðsáætlun vegna komu þeirra. Í millitíðinni hefur skapast óformleg samstaða stjórnvalda um að líta á alla hvítabirni sem hér ganga á land sem hættuleg dýr sem beri að fella eins fljótt og kostur er, óháð aðstæðum hverju sinni.

8.3.5.4.3 Önnur sjónarmið

Húni Heiðar Hallsson gagnrýnir í meistaraprófsritgerð sinni harðlega tillögur hvítabjarnarhópsins frá 2008 og eins viðbrögð stjórnvalda við komu hvítabjarnanna 2008 og 2010. Hann kemst að þeirri niðurstöðu að óheimilt sé að fella hvítabirni ef skilyrði neyðarréttar séu ekki fyrir hendi. Þá færir hann rök fyrir því að tjón það sem hvítabirnir valda, geti leitt til skaðabótaskyldu stjórnvalda og jafnvel einstaklinga. Að lokum er það niðurstaða höfundar að stjórnvöld hafi tekið ólöglegar ákvarðanir í þau skipti sem hvítabirnir gengu á land árið 2008. Um ákvæði 16. gr. laga nr. 64/1994 segir í ritgerð Húna: "Það má ljóst vera að tekið er mið af skuldbindingum íslenska ríkisins að þjóðarrétti og má þar nefna bæði Bernarsamninginn og CITES-samninginn. Það sem helst

má telja gagnrýnivert er þó það hversu litlar leiðbeiningar eru settar fram í ákvæðinu og að einu markverðu réttaráhrifin sem virðast breytast frá eldri löggjöf eru þau að ekki má nýta hvítabirni á efnahagslegan hátt. Það lítur því í fljótu bragði út fyrir það að ekki sé verið að tryggja hvítabjörnum frekari verndun hér á landi, heldur er verið að banna nýtingu. Telja verður í það minnsta að stjórnvöld hafi litið svo á, í þau skipti sem hvítabirnir hafa gengið á land frá gildistöku laga nr. 64/1994.”

Í ritgerð Húna er einnig gagnrýnt að stjórnvöld hafi hvorki viðbragðsáætlun né viðmið um það hvað skuli gera við landgöngu hvítabjarna. Höfundur telur að þau stjórnvöld sem hafa með viðbrögð við hvítabjarnarkomum að gera, hafi ýmist tekið ákvarðanir sem þeim eru ekki heimilar að lögum eða ógnað sjálfstæði annarra stjórnvalda með íhlutun í starfssvið þeirra. Á hann þar við aðkomu umhverfisráðherra að hvítabjarnarmálum 2008.

Ævar Petersen velti því fyrir sér í fyrirlestri sem hann hélt vorið 2010 hvort fyrstu viðbrögð stjórnvalda við landgöngu hvítabjarna ættu að vera þau að að svæfa dýrin til að kanna ástand þeirra nánar [678]. Í framhaldi af því ætti að taka frekari ákvarðanir um aflífun eða ekki. Hann benti á að erlend friðunarsamtök kynnu að vilja standa straum af kostnaði við flutning hvítabjarna til hefðbundinna heimkynna. Ísland væru þá a.m.k. að sýna lit við vernd tegundarinnar í heiminum.

Alexander Stubbing skrifaði ritgerð til meistaraþrófs við Háskólann á Akureyri árið 2011 þar sem hann fjallaði um m.a. um viðbrögð við komu hvítabjarna til Íslands. Leiðbeinandi hans var Hjalti Guðmundsson, formaður hvítabjarnarstarfshópsins frá 2008. Stubbing leggur áherslu á að Umhverfisstofnun þurfi að vera viðbúin að bregðast við með skjótum hætti þegar hvítabirnir ganga á land. Í þessu felst m.a. samhæfing við Landhelgisgæslu eða einkafyrirtæki um afnot af þyrlu. Nauðsynlegur búnaður þarf einnig að vera til reiðu, þ.e. deyfibyssa og lyf ásamt búri og annarri aðstöðu til að halda dýr. Gera þarf lögreglu viðvart og skal hún tryggja vettvang og almannaoöryggi. Fulltrúar Umhverfisstofnunar fari á vettvang með þyrlu og taki ásamt lögreglu ákvörðun um viðeigandi aðgerðir en ákvörðun um að fella hvítabirni vegna almannaoöryggis verði í höndum lögregluvalda. Ef ákveðið er að fanga björninn lifandi leggur Stubbing til að það verði gert með tilteknum hætti, m.a. að komið verði á fót aðstöðu til að halda hvítabirni á Akureyri, dýralæknar skoði dýrið og taki úr þeim viðeigandi sýni. Í framhaldinu verði tekin ákvörðun um hvort flytja eigi björninn í dýragarð eða sleppa honum í grænlenka lögsögu og þá í samráði og með leyfi grænlenkra yfirvalda. Í ritgerðinni er rætt um aðferðir við flutning hvítabjarna og vísað í verklagsreglur sem tíðkast í Churchill í Kanada.



- Hvítabirnir hafa sést hér á landi af og til, en stundum líða mörg ár og jafnvel áratugir án þess að þeirra verði vart. Þeir birnir sem hér hafa sést undanfarin 50 ár hafa yfirleitt verið felldir.
- Hvítabirnir njóta ýmiss konar alþjóðlegrar verndunar og eru þeir taldir í yfirvofandi hættu á heimsválista Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna. Hér á landi eru hvítabirnir friðaðir á hafís og á sundi, en þá má fella hafi þeir gengið á land og fólki eða búfénaði er talin stafa hætta af. Þá er einnig heimilt að fanga hvítabirni.
- Í kjölfar landgöngu tveggja hvítabjarna árið 2008 var skipaður starfshópur sem komst að þeirri niðurstöðu að skynsamlegast væri að fella þá hvítabirni sem koma til landsins og að ekki væri raunhæft að fanga birnina til að flytja í dýragarð. Skýrsla starfshópsins hefur ekki hlotið mikla umfjöllun eða kynningu, en Umhverfisstofnun og lögregluþyrirvöld hafa litið á niðurstöður nefndarinnar sem viðbragðsáætlun við síðari landgöngum hvítabjarna. Umhverfisstofnun hefur einnig unnið áætlun vegna kostnaðar við að fanga hvítabirni og var niðurstaða ráðherra að ekki væru efni til að setja fé í slíkan viðbúnað.
- Reynt hefur verið að semja við Grænlinga um kaup á kvóta úr stofni þeirra til mótvægis við þau dýr sem kynnu að vera felld hér en þeir hafa ekki brugðist við erindinu og telja að þau dýr sem flækjast hingað ættu að flokkast sem náttúruleg afföll.
- Árið 2012 var skipað viðbragðsþeymi vegna mögulegrar komu hvítabjarna. Teymið hefur það hlutverk að samræma fyrstu viðbrögð og aðgerðir.
- Sú óopinbera stefna stjórnvalda að fella þá hvítabirni sem koma hingað til lands hefur verið gagnrýnd, m.a. með þeim hætti að óheimilt sé að fella hvítabirni ef skilyrði neyðarréttar séu ekki fyrir hendi og að stjórnvöld hafi tekið ákvarðanir sem þeim eru ekki heimil eða ógnað sjálfstæði annarra stjórnvalda.

8.3.5.4 Niðurstöður nefndar varðandi hvítabirni

Nefndin tekur í meginatriðum undir tillögur og rök starfshóps umhverfisráðherra sem skipaður var árið 2008 vegna landgöngu hvítabjarna, að því fráskildu að þær aðstæður kunna að skapast að ekki sé ástæða til þess að fella undantekningarlaust alla þá birni sem hingað kunna að koma. Þetta á t.d. við þegar hafís er landfastur og hvítabirnir ganga á land fjarri mannabyggðum. Þá er líklegast að birnirnir hverfi á brott með ísnum.

Nefndin telur nauðsynlegt að skýra verkaskiptingu mun betur en gert er í núgildandi lögum þannig að ljóst sé hvaða stjórnvald beri ábyrgð og taki ákvarðanir við komu hvítabjarna hingað til lands. Eins þarf að vinna viðbragðsáætlun í samvinnu við þá aðila sem málið varðar. Hvort sem niðurstaðan verði sú að fella skuli dýr eða fanga, bendir nefndin á að leggja skuli mikla áherslu á velferð bjarnanna en jafnframt að meðferð þeirra verði með þeim hætti að íslensku lífríki og búfé stafi ekki hætta af smitsjúkdómum eða sníkjudýrum sem þeir kunna að bera með sér.

Nefndin telur að áfram skuli vera heimildir í lögum til að fanga hvítabirni með það að markmiði að sleppa þeim síðar á hagfelldari slóðum. Víða erlendis koma einkaaðilar að björgun villtra dýra og þá einkum með dýravelferð í huga fremur en stofnstærðarsjónarmið. Yfirvöld hér hafa raunar staðið fyrir slíkum aðgerðum sem þá hafa falið í sér umtalsverðan kostnað, sbr. þegar storkinum Styrmi var bjargað að ósk þáverandi umhverfisráðherra haustið 2001 og fluttur í Húsdýragarðinn og loks í fuglagarð í Svíþjóð.

Út frá dýravelferðarsjónarmiðum er vandasamt að fanga lifandi hvítabirni enda er oft um að ræða flókna og erfiða aðgerð sem valdið getur mikilli streitu hjá dýrunum. Þá þarf að taka tillit til þess að hérlendis er algengast að hvítabirnir sjáist fyrst við sjávarsíðuna og þeirra fyrstu viðbrögð eru þau að hlaupa í sjóinn þegar þeir verða fyrir styggð. Hafi dýrið verið skotið með deyfilyfi er mikil hætta á að það drukkni en hafi hvítabjörn verið fangaður og ætlunin er að flytja hann langa leið þarf að halda honum sofandi í lengri

tíma. Til þess þarf mikið af lyfjum sem eykur líkurnar á því að björninn drepist við flutninginn, sérstaklega ef hann er illa á sig kominn eftir langt sund. Þá er enn ótalin sá mikli kostnaður við föngunina sjálfa, þjálfun björgunarteymis og útbúnað sem standa þyrfti straum af. Því telur nefndin að heimilt eigi að vera að fella þá hvítabirni sem ganga á land á Ísland, án þess þó að það verði gert að skilyrðislausri verklagsreglu. Í þeim tilvikum sem hafís er landfastur og birnir kunna að ganga á land er afar líklegt að dýrin hverfi aftur út á ísinn eins og mörg dæmi sanna. Í slíkum tilvikum, einkum fjarri mannabyggðum, er erfitt að réttlæta að birnir séu felldir.

Þrátt fyrir að hvítabirnir séu hættuleg rándýr eru engin örugg dæmi um að þeir hafi valdið mannsbana hér á landi a.m.k. síðan á 16. öld, enda forðast hvítabirnir yfirleitt fólk. Þó gerist það öðru hverju að birnir ráðast á fólk og verða því að bana, m.a. á Svalbarða. Með réttum viðbrögðum eru þó litlar líkur á að hvítabirnir verði ágengir, hvað þá að þeir ráðist á menn, jafnvel á þeim slóðum þar sem þeir eru í miklu nábýli við manninn. Glannaleg umgengni og dómgreindarleysi fjölda manns í námunda við hvítabjörninn sem sást á Þverárfjalli í júní 2008 skapaði mikið hættuástand og sýnir nauðsyn öflugrar fræðslu hér á landi í umgengni við hvítabirni.

Við komu hvítabjarna hingað til lands undanfarin ár hafa verið viðraðar hugmyndir um að fanga þá birni sem koma hingað til lands og vista í dýragörðum. Nefndin leggst eindregið gegn slíkum sjónarmiðum en föngun og frelsisvipting villtra dýra til langframa getur ekki í neinum tilvikum samræmst sjónarmiðum dýravelferðar.

Nefndin telur að reyna eigi til þrautar að semja við Grænlandinga um að fyrir hvern hvítabjörn sem felldur er á Íslandi fái Grænlandingar greiðslu gegn því að þeir minnki veiðikvóta sinn um eitt eða jafnvel fleiri dýr. Eins þarf að gera samkomulag sem heimili að sleppa hvítabjörnum sem hér kynnu að verða fangaðir í grænenska lögsögu.

- Nefndin tekur í meginatriðum undir tillögur og rök starfshóps umhverfisráðherra sem skipaður var árið 2008 vegna landgöngu hvítabjarna, að því frátöldu að þær aðstæður kunna að skapast að ekki sé ástæða til að fella undantekningarlaust alla þá birni sem hingað kunna að koma.
- Setja þarf skýrari ákvæði í lög um viðbrögð og verkaskiptingu hlutaðeigandi stjórnvalda við komu hvítabjarna til landsins, hver ber ábyrgð og hver taki ákvarðanir.
- Vinna þarf viðbragðsáætlun vegna landgöngu hvítabjarna í samstarfi við þá aðila sem málið varðar.
- Við ákvörðun um viðbrögð við landgöngu hvítabjarna verði lögð áhersla á öryggi almennings, án þess þó að það verði gert að skilyrðislausri verklagsreglu að fella öll dýr sem hér kunna að ganga á land.
- Heimilt verði áfram að fanga hvítabirni sem kunna að ganga á land með það að markmiði að sleppa þeim á hagfelldari slóðum. Velferð dýranna verði þó ávallt höfð í fyrirrúmi og meðferð þeirra verði með þeim hætti að íslensku lífríki og búfé stafi ekki hætta af smitsjúkdómum eða sníkjudýrum sem þeir kunna að bera með sér.
- Lagt er gegn því að hvítabirnir séu fangaðir og sviptir frelsi í þeim tilgangi að vista þá í dýragörðum til langframa.
- Lagt er til að reynt verði til þrautar að semja við Grænlandinga um að fyrir hvern hvítabjörn sem felldur er á Íslandi fái Grænlandingar greiðslu gegn því að þeir minnki veiðikvóta sinn um eitt eða jafnvel fleiri dýr.

8.3.5.5 Villingar

Nefndin hefur skilgreint villinga sem: „*Allir fuglar og spendýr sem fæðst hafa í haldi eða eru afkomendur slíkra dýra og framfleyta sér og æxlast í villtri eða hálfvilltri náttúru með*

eða án aðkomu mannsins. Til villinga teljast einungis þau dýr sem enginn getur sannað eignarrétt sinn á“ (sjá 3. kafla).

Ný villidýralög verða að ná til villinga, enda skilgreinir nefndin villt dýr sem: „Allir fuglar og spendýr, önnur en gæludýr og bústofn. Villingar teljast einnig til villtra dýra. Villt dýr, sem er handsamað og haft í haldi, telst áfram villt dýr.“ Þannig verða meginreglur varðandi veiði (sjá 2. box í inngangi 8. kafla, 3. box í kafla 8.2.3.1 og 5. box í kafla 8.3) einnig að gilda vegna veiða á villingum.

Erfitt getur reynst að spá fyrir um hvort villingar verði ágengir, sérstaklega í ljósi breytinga á loftslagi. Dæmi um þessi dýr eru minkar, kettir, kanínur og fasanar. Að minkum undanskildum hafa litlar rannsóknir farið fram á lífsháttum, viðkomu og vanhöldum þessara dýra í náttúrunni. Það þarf greinilega að bæta til þess að uppfylla skilyrði samningsins um líffræðilega fjölbreytni.

Reynslan hefur sýnt að ekki er hægt að bregðast við tjóni af völdum mismunandi tegunda villinga með sama hætti. Sem dæmi má nefna að minka er að finna um allt land, en villiketti og –kanínur er yfirleitt að finna í grennd við mannabyggð. Hvað varðar veiðar á mink vísast til umfjöllunar fyrr í þessum kafla (sjá kafla 8.3.5.2), en nefndin leggur til að skipulag, framkvæmd og umsjón aðgerða gegn minkum verði á ábyrgð ríkisins. Hvað varðar aðra villinga, s.s. ketti, kanínur og önnur dýr sem hugsanlega verða ágeng og flokka má sem gæludýr eða húsdýr, telur nefndin að aðgerðir til að koma í veg fyrir tjón af þeirra völdum og til að fækka eða útrýma þeim eigi að vera á ábyrgð sveitarfélaga. Sveitarfélög geta sett reglur um gæludýrahald, um leyfi til að hafa slíkar tegundir í haldi, merkingu, skráningu o.s.frv. Sveitarfélögum ætti einnig að vera heimilt að banna fóðrun villinga þar sem slíkt getur haldið stofnun þessara dýra uppi. Komi upp sú staða að sveitarfélag sinni ekki nauðsynlegri stjórnun á villingum og þau séu farin að valda tjóni á náttúru eða eignum, verði að vera svigrúm í nýjum lögum til þess að ríkisvaldið geti gripið til aðgerða í því skyni að útrýma villingum svæðisbundið eða á landsvísu, en fyrirkomulag á þeirri heimild þarf að útfæra nánar. Sjá nánari umfjöllun í köflum 6.4, 6.5 og 7.

8.3.5.5.1 Niðurstöður nefndar varðandi villinga

- Ný villidýralög verða að ná til villinga og meginreglur varðandi veiði að gilda um þá.
- Aðgerðir til að koma í veg fyrir tjón, fækka eða útrýma villingum ættu ýmist að vera á ábyrgð sveitarfélaga, eða ríkisvalds, eftir því hvaða tegundir um ræðir.
- Sveitarfélögum ætti að vera heimilt að banna fóðrun villinga.
- Í lögum ættu að vera ákvæði um að ríkisvaldið geti gripið til aðgerða í því skyni að útrýma villingum svæðisbundið eða á landsvísu.

8.3.6 Skotveiðar á fuglum vegna tjóns

Menn hafa löngum litið svo á að nauðsynlegt væri að veiða ákveðnar fuglategundir hérlendis í því skyni að fyrirbyggja tjón (sjá sögulegt yfirlit í 1. kafla). Þó að slíkar veiðar geti vissulega átt rétt á sér við ákveðnar aðstæður verður í þessu sambandi að gera skýran greinarmun á náttúrulegum ferlum og raunverulegu tjóni, eins og rætt er í inngangi kafla 8.3. Þannig er yfirleitt ekki um tjón á náttúru að ræða þegar innlent rándýr veiðir sér til matar, heldur er það náttúrulegt ferli, sem er hluti af eðlilegum gangi náttúrunnar og því að hún fái að þróast eftir eigin lögmálum (sjá umfjöllun um markmið laga í 4. kafla).

Ýmsar meginreglur varðandi veiði eru settar fram í þessari skýrslu (sjá 2. box í inngangi 8. kafla, 3. box í kafla 8.2.3.1 og 5. box í kafla 8.3). Mikilvægt er að fuglar sem veiddir eru til að fyrirbyggja tjón séu ekki undanskildir þeim meginreglum, nema í skilgreindum, rökstuddum tilfellum. Í því skyni leggur nefndin áherslu á að ný villidýralög endurspegli meginreglurnar varðandi þær fuglategundirnar sem ræddar verða hér á eftir, en í mörgum tilfellum vantar töluvert upp á að svo sé nú. Eins og varðandi aðra fugla ættu löggin að endurspeglar meginreglur en í reglugerð gæti verið svigrúm fyrir breytilegan veiðitíma og skilgreindar undantekningar frá meginreglum.

Samkvæmt 7. gr. villidýralaganna getur umhverfis- og auðlindaráðherra veitt tímabundið leyfi til veiða í því skyni að koma í veg fyrir tjón þar sem talið er að dýr valdi tjóni einhvern tiltekinn tíma árs eða á svæðum þar sem viðkomandi tegundir eru friðaðar samkvæmt lögum eða reglugerðum. Nokkrar tegundir eru undanskildar þessu ákvæði og er þeirra getið í reglugerð. Þetta eru haförn, fálki, smyrill, snæugla og brandugla. Nefndin telur að sambærilegt ákvæði skuli vera í endurskoðuðum lögum.

8.3.6.1 Ófriðaðar tegundir

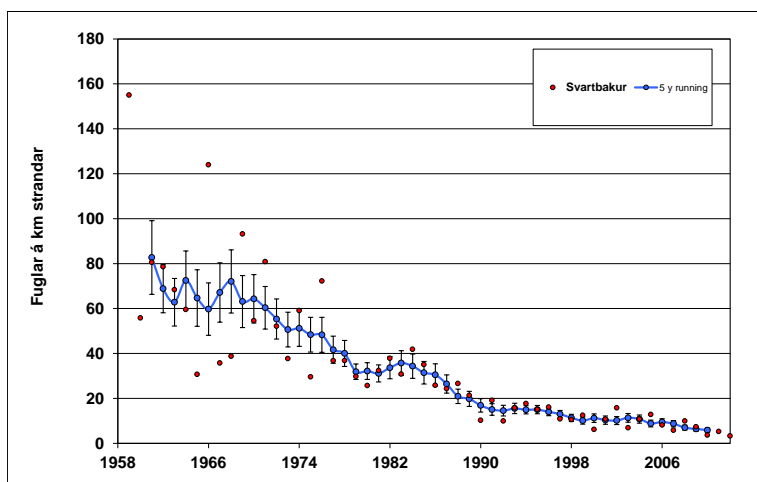
Samkvæmt villidýralögunum er heimilt að veiða svartbak, sílamáf, silfurmaf og hrafn allt árið. Ástæðan er meint tjón af völdum þessara fugla. Telja má víst að stór hluti tjónsins sé tengdur æðarvarpi en það hefur lengi tíðkast að drepa fugla í og við æðarvörp eftir því sem þörf hefur þótt á. Hrafn og þó sérstaklega svartbaki hefur fækkað mikið á síðustu árum (20. og 21. mynd) og eru báðir á valista [73]. Ástæður fækkunarinnar eru óljósar en ekki er ólíklegt að minnkað fæðuframboð og/eða veiðar geti átt hlut að máli í báðum tilfellum. Einu staðirnir sem svartbakur verpur í einhverjum mæli er á afmörkuðum svæðum á Vesturlandi en hrafn er dreifður varpfugl um allt land.

Svartbakur, sílamáfur og silfurmafur njóta ekki sérstakrar friðunar skv. Bernarsamningnum, en hrafn er hins vegar í III. viðauka og um hann gildir því að tryggja skal vernd hans og að allar veiðar séu undir styrkri stjórn. Samkvæmt fuglatilskipuninni má veiða svartbak (í 5 löndum), sílamáf (í 2 löndum) og silfurmaf (í 7 löndum) en þessar þrjár tegundir eru í IIB. viðauka. Hrafn er hins vegar ekki leyfilegt að veiða samkvæmt samningnum.

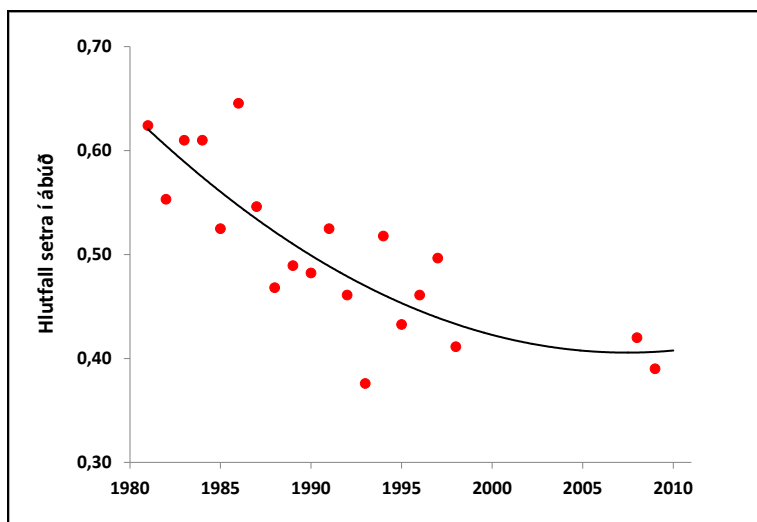
Allar þessar fjórar tegundir eru náttúrulegar tegundir hér, þ.e. hafa ekki verið fluttar inn af mannavöldum, heldur borist hingað af sjálfdáðum. Því verður að líta svo á þær hafi jafnan tilverurétt á við aðrar innlendar tegundir óháð því að um rándýr sé að ræða. Það eitt og sér að þeir éti aðra fugla, fiska og önnur dýr sér til lífsviðurværis réttlætir ekki ófriðun þeirra allt árið. Hins vegar er ljóst að þeir geta í einhverjum tilfellum valdið fjárhagslegu tjóni í æðarvörpum og í öðrum landbúnaði og verða menn að hafa ráðrúm til að bregðast við því. Með hliðsjón af meginreglum vegna veiða og markmiðum nýrra laga, auk þess sem sumar þessara tegunda hafa sýnt greinileg merki fækkunar síðustu ár er lagt til að svartbakur, hrafn, sílamáfur og silfurmafur verði alfriðaðir allt árið, nema innan skilgreindra marka friðlýstra æðarvarpa á þeim tíma sem friðlýsing æðarvarpa nær yfir (nú 15. apríl – 14. júlí). Eftir sem áður skal vera mögulegt að sækja um tímabundna undanþágu til skotveiða á þessum tegundum við aðrar aðstæður ef þær valda raunverulegu tjóni eða ef um öryggismál (t.d. við flugvelli) er að ræða. Þá verður einnig að vera mögulegt að einstaklingar með veiðikort geti sótt um tímabundna undanþágu til takmarkaðra og sjálfbærra veiða vegna fyrir fram skilgreindra nytja þessara tegunda, t.d. vegna uppstoppunar, rannsókna eða annarra nytja sem réttlætt geta veiðar. Veiðar á grundvelli undanþágu vegna nytja verða þó að fylgja þeim meginreglum sem gilda um fuglaveiðar til nytja (sjá 3. box í kafla 8.2.3.1).

Hingað til virðast upplýsingar um tjón sem þessar fjórar tegundir valda einkum vera byggt á munnmælum en það getur eflaust verið nokkuð þar sem svo háttar. Nauðsynlegt

er að fram fari mat á raunverulegu tjóni af völdum þessara fugla, til að hægt sé að stýra veiðum (s.s. að aflétta friðun tíma- eða staðbundið) með þeim hætti að þær séu líklegar til að draga hnitmiðað úr tjóninu.



20. mynd. Vísitala svartbaks í vetrarfuglatalningum á Suðvesturlandi 1959-2012 ásamt 5 ára keðjumeðaltali og staðalfrávikki (SE) samkvæmt vetrarfuglatalningum Náttúrufræðistofnunar Íslands (<http://www.ni.is/frettir/nr/1133>; uppfært til og með 2012).



21. mynd. Ábúð hrafnsóðala í Þingeyjarsýslu 1981 – 2009 [680, 681] (talningar 1999-2007 og 2010-2012 hafa ekki verið teknar saman). Jafna línunnar er margliða ($y = 1E+171x^{-51,97}$ $R^2 = 0,8139$).

- Heimilt er að veiða fjórar fuglategundir allt árið um kring til að koma í veg fyrir tjón; svartbak, hrafn, sílamáf og silfurmaf. Einni þeirra hefur fækkað mikið (svartbaki) og annarri talsvert, a.m.k. í sumum landshlutum (hrafni). Ekki verður séð að nauðsynlegt sé að veiða þessar tegundir allt árið um kring til að koma í veg fyrir tjón, sem oftast er stað- og tímabundið. Með hliðsjón af meginreglum um veiðar er lagt til að allar þessar fjórar tegundir verði friðaðir allt árið nema innan skilgreindra marka friðlýstra æðarvarpa á þeim tíma sem friðlýsing þeirra nær yfir. Þá skal vera heimilt að veita undanþágur til veiða á þeim á öðrum tímum til að verjast skilgreindu tjóni eða ef um öryggismál (t.d. við flugvelli) er að ræða. Einnig ætti að vera mögulegt að sækja um undanþágur til takmarkaðra og sjálfbærra veiða vegna fram skilgreindra nytja, að uppfylltum meginreglum um nytjaveiðar á fuglum.
- Bent er á nauðsyn þess að fram fari mat á tjóni af völdum svartbaks, sílamáfs, silfurmáfs og hrafns, svo að unnt sé að byggja afléttingu friðunar þar sem það á við og stjórnun veiða á vísindalegum grunni.

8.3.6.2 Kjói

Samkvæmt villidýralögunum er heimilt að aflétta friðun kjóa frá 1. september til 31. mars. Kjóinn er að mestu farinn frá landi snemma hausts og snýr ekki aftur fyrr en í apríl svo veiðar á þessum tíma eru væntanlega hverfandi. Þá er samkvæmt lögunum alltaf heimilt að skjóta kjóa nærri æðarvarpi. Í reglugerð er þetta ákvæði þengt með þeim hætti að heimilt er að skjóta kjóa í og við æðarvarp frá 15. apríl – 14. júlí. Vísbendingar eru um að stofn kjóa hafi minnkað talsvert á síðustu árum, a.m.k. á mikilvægum varpstöðvum á Úthéraði og Mýrum [682]. Gæti það tengst ástandi fæðustofna, einkum sandsílis, en það er þó ekki vitað. Áætlað var upp úr 1970 að stofn kjóa væri á bilinu 5000-10000 pör en fyrir því lágu þó ekki fullnægjandi mælingar [525]. Þó er ljóst að stofninn er afar lítill ef miðað er við aðrar tegundir sem leyft er að veiða hérlandis. Eins og flestir sjófuglar er kjói langlífur [683] og hafa veiðar á fullorðnum kjóum meiri áhrif á stofninn heldur en veiðar á ungfuglum (sjá umfjöllun um *r* og *k* tegundir í kafla 6.2.1) [135]. Veiðar á kjóa til 14. júlí eru líklegar til að koma einkum niður á fullorðnum varpfluglum.

Kjói er í III. viðauka Bernarsamningsins en um slíkar tegundir gildir að tryggja skal vernd þeirra og séu veiðar leyfðar, skuli þeim stjórnað á markvissan hátt. Þegar Íslendingar gerðust aðilar að samningnum gerðu þeir fyrirvara við verndun kjóa. Samkvæmt fuglatilskipuninni eru veiðar á kjóa ekki heimilar.

Engin hefð er fyrir kjóaveiðum hér nema til að verjast meintu tjóni. Í ljósi þess að *i*) kjóastofninn er líklega lítill og fer að öllum líkindum minnkandi, *ii*) vísbendingar eru um að veiðar komi aðallega niður á fullorðnum einstaklingum, *iii*) þekking á stofninum er ófullnægjandi og *iv*) upplýsingar um tjón eru engar er eðlilegt að leggja til frekari skorður við kjóaveiðum með tilvísun í annars vegar alþjóðlega samninga og hins vegar meginregluna um að ekki skuli veiða fugla á varptíma.

- Lagt er til að kjói verði friðaður fyrir skotveiðum allt árið, en að heimilt verði að veiða kjóa innan skilgreindra marka friðlýstra æðarvarpa á þeim tíma sem friðlýsing æðarvarpa nær yfir. Eins verði heimilt að veita undanþágu til að veiða vegna vel skilgreinds tjóns eða almannahagsmuna eða vegna skilgreindra nytja (að uppfylltum meginreglum um nytjaveiðar), líkt og lagt er til varðandi nokkrar máfategundir og hrafn.

8.3.7 Fuglar sem hvorki eru skotnir til nytja né til að verjast tjóni

Fjórar tegundir fugla hafa löglegan skotveiðitíma samkvæmt villidýralögunum án þess að þær séu almennt taldar valda tjóni á tilgreindum veiðitíma eða að þær séu nýttar svo einhverju nemi. Þessar tegundir eru hettumáfur, rita, hvítmáfur og fýll, en heimilt er að veiða þær frá 1. september til 15. mars.

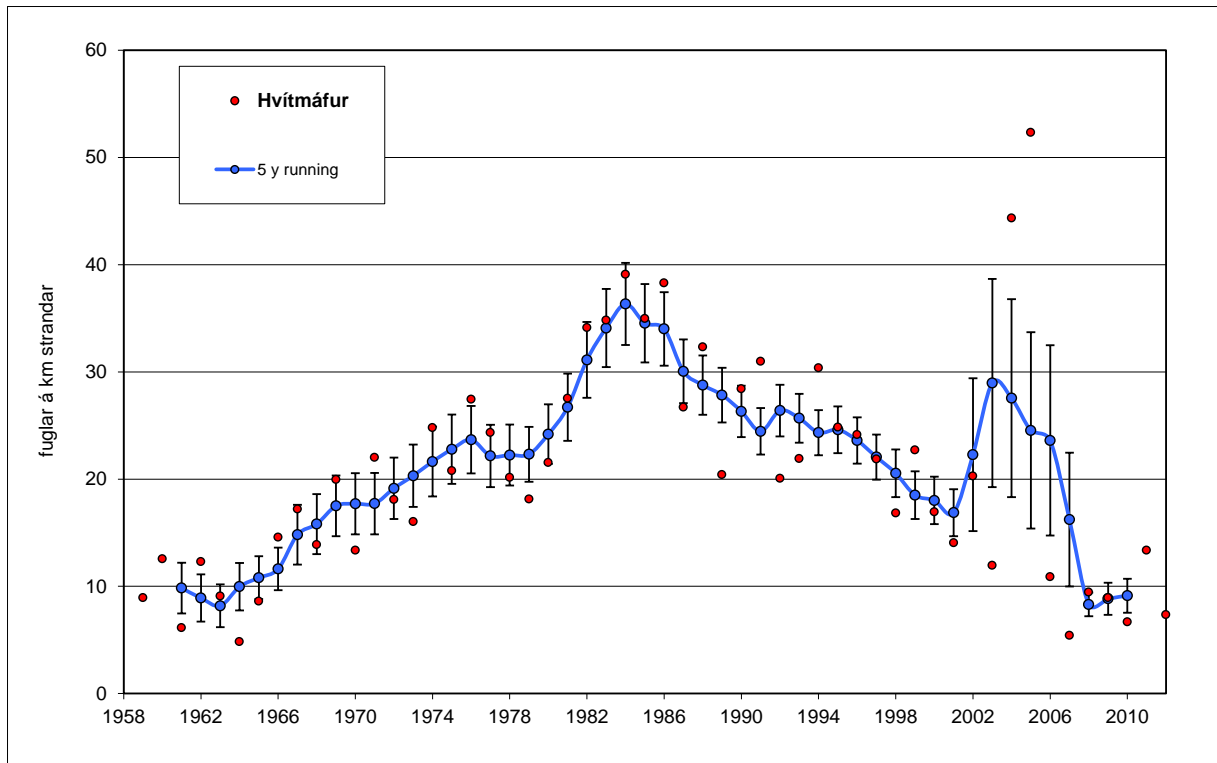
Hvítmáfi hefur fækkað mikið síðustu árin samkvæmt vetrarfuglatalningum Náttúrufræðistofnun Íslands, eða um u.þ.b. 30% frá 1985 (22. mynd). Þá benda talningar í hvítmáfsbyggðum undanfarin ár til þess að varpstofninn sé nú miklu minni en fyrir 20-30 árum [663]. Hvítmáfur veldur óvída tjóni og hefur ekki verið nytjaður til átu að neinu marki eftir að leið á 20. öld. Ritu hefur farið fækkandi síðustu ár og nýlegar talningar á íslenskum bjargfuglum sýna um 15% fækkun á landsvísu milli talninga sem gerðar voru 1983-1986 og talninga sem gerðar voru 2005-2008 [560]. Engin hefð er fyrir nytjaskotveiðum á ritu á Íslandi þó að nytjaveiðar þekkist annars staðar, t.d. á Grænlandi. Þá er ekki hægt að sjá að rita valdi nokkru tjóni. Staða hettumáfs á landsvísu er óþekkt en 22% fækkun varð á mikilvægum varpstöðvum í Eyjafirði milli 1990 og 2000

[684]. Hettumáfur er nýlegur landnemi og engin hefð er fyrir skotveiðum til nytja á honum. Skotveiðar á fýl eru væntanlega hverfandi en skotnir fuglar eru ekki sundurgreinanlegir frá rotuðum ungum í veiðitölum. Hefð fyrir neyslu fýla er einkum við suðurströndina þar sem ungar hafa verið rotaðir (sjá kafla 8.2.4.2.3.1). Fýlar setjast upp í varpbjörg í hlákum allan veturinn en upp úr áramótum fer heimsóknum fjölgandi þegar líður nær varpi. Fýl í varpi hefur fækkað um 30% frá níunda áratugnum [560] en stofninn er þó afar stór og nokkuð vel dreifður í björgum í kringum landið og jafnvel inn til landsins. Hvítumáfur, rita, hettumáfur og fýll eiga því nokkra þætti sameiginlega: a) Öllum þessum stofnum virðist fara hnignandi og allir þeirra sannanlega á landsmælikvarða nema hettumáfur, b) þessar tegundir valda engu eða óverulegu tjóni (sérstaklega ekki á tilgreindum veiðitíma) og c) lítil sem engin hefð virðist fyrir skotveiðum á þeim til nytja. Því má ætla að mest af þessum fuglum sé drepð til skotæfinga. Í þessu samhengi má einnig benda á að veiði á máfunum þremur hefur minnkað jafnt og þétt frá því veiðikortakerfið var tekið upp. Fyrir því geta einkum verið tvær ástæður, fækkun í stofnunum og/eða minni áhugi á að skjóta þessa fugla.

Þegar litið er til alþjóðasamninga er allar fjórar tegundirnar að finna í III. viðauka Bernarsamningsins. Hettumáf er að finna í IIB. viðauka fuglatilskipunarinnar, en ekki er gert ráð fyrir veiðum á hinum þremur tegundunum samkvæmt tilskipuninni.

Ein mikilvægasta meginregla nefndarinnar varðandi veiðar á fuglum og spendýrum er að friðun skuli einungis aflétt í tveim tilfellum; til að nýta bráðina á einhvern hátt eða til að verjast tjóni (sjá 2. box í inngangi 8. kafla). Þessa meginreglu er nú þegar að finna í gildandi villidýralögum, enda segir í 7. grein lagana: „Ákvörðun um að aflétta friðun samkvæmt lögum þessum skal 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 nytja verðmæti í kjöti, skinnum eða öðrum afurðum. Einnig er heimilt að taka tillit til þess hvort viðkomandi dýr valdi tjóni.“ Veiðar á þeim fjórum tegundum sem hér er fjallað um uppfylla því hvorki gildandi lög né meginreglur nefndar eða alþjóðasamninga um veiðar. Nefndin leggur því til að heimild til skotveiða á þessum fjórum tegundum (hettumáf, ritu, hvítumáf og fýl) verði felld niður og að þær verði friðaðar allt árið. Þó verður í nýjum lögum að gera ráð fyrir heimild til að veita undanþágu til veiða á þessum tegundum vegna skilgreindra nytja, að því gefnu að þá sé farið eftir meginreglum varðandi nytjaveiðar á fugli (sjá 3. box í kafla 8.2.3.1). Nefndin bendir á að þótt hér sé gerð tillaga um skotveiðibann á fýl er ekki tekið fyrir það að fýlsungar séu mögulega nýttir (sbr. kafla 8.2.4.2.3.1 um veiðar á ófleygum ungum), enda er skotveiðibanninu ekki ætlað að koma í veg fyrir nytjar, heldur ætlað að koma í veg fyrir tilgangslaus dráp á fuglum.

- Lagt er til að afturkalla heimild til skotveiða á hettumáf, ritu, hvítumáf og fýl, enda er hvorki verið að skjóta þessar tegundir til nytja né til að fyrirbyggja tjón.
- Þó verður að vera mögulegt að sækja um undanþágu til takmarkaðra og sjálfbærra veiða vegna mögulegra nytja þessara tegunda, t.d. vegna uppstoppunar, rannsókna eða annarra nytja sem réttlætt geta veiðar. Veiðar á grundvelli undanþágu vegna nytja verða þó að fylgja meginreglum um nytjaveiðar (sjá 2. box í inngangi 8. kafla).



22. mynd. Vísitala hvítmáfs á SV-landi samkvæmt vetrarfuglatalningum Náttúrufræðistofnunar Íslands 1959-2012 [685]. Óvenjulega mikill fjöldi árin 2004 og 2005 er til kominn vegna stórra máfahópa á einu talningarsvæði en endurspeglar líklega ekki ástandið á Suðvesturlandi. Vegna þessara tveggja talninga hækkar blái ferillinn talsvert í sex ár (2002-2007), þar sem um 5 ára keðjumeðaltal er að ræða.



12. tafla. Samantekt á tillögum um breytingar á skotveiðitíma einstakra tegunda sem nú er heimilt að veiða. Tilgreindar ástæður breytinga byggja á meginreglum (sjá 2. box í inngangi 8. kafla, 3. box í kafla 8.2.3.1 og 5. box í kafla 8.3), t.d. um að náttúran fái að þróast eftir eigin lögmálum, að fuglar séu ekki veiddir á varptíma og að veiðar skuli vera til nytja eða til að verjast skilgreindu tjóni. Þá skulu nytjaveiðar einungis leyfðar séu þær taldar sjálfbærar (sjá kafla 6.2 um vernd gegn ofveiði). Tillögur hér miðast við almennt lagaumhverfi og taka yfirleitt ekki mið af núverandi ástandi stofns. Tegundir sem þarfnast sérstakrar skoðunar og e.t.v. tímabundinna aðgerða vegna neikvæðrar stofnþróunar eru feitletraðar. Í öllum þeim tilfellum þar sem gerð er tillaga um alfriðun, er gert ráð fyrir að hægt sé að veita tímabundnar undanþágur til að veiða tegundir ef i) tjón er vel skilgreint eða vegna almannahættu eða ii) vegna skilgreindra nytja að uppfylltum meginreglum um nytjaveiði. Nánari skýringar eru í texta.

Tegund	Núverandi veiðitími	Tillaga að breytingum	Ástæður breytinga og skýringar
Svartbakur	Allt árið	Alfriðun nema innan marka friðlýstra æðarvarpa	Ekki skal veiða fugla á varptíma. Tegundir eru ekki nýttar en veiddar til að verjast meintu tjóni, sem oft er óskilgreint. Veiðar skulu þó vera heimilar innan skilgreindra marka friðlýstra æðarvarpa.
Sílamáfur			
Silfurmáfur			
Hrafn			
Kjói	15. apríl - 14. júlí ¹		
Grágæs	20. ágúst - 15. mars*	Engin breyting	
Heiðagæs			
Fýll	1. sept. - 15. mars*	Alfriðun	Hvorki skotinn vegna tjóns né nytja.
Dílaskarfur	1. sept. - 15. mars*	1. sept. - 29. feb.	Eru nú veiddir fram á varptíma.
Toppskarfur			
Blesgæs ²	1. sept. - 15. mars*	Engin breyting	
Helsingi	1. sept. - 15. mars*	Engin breyting	
Stokkönd			
Urtönd			
Rauðhófaönd			
Duggönd	1. sept. - 15. mars*	Sjá umfjöllun í texta	Lítill stofn og varla forsendur fyrir veiðum.
Skúfönd	1. sept. - 15. mars*	Engin breyting	
Hávella			
Toppönd			
Hvítmáfur	1. sept. - 15. mars*	Alfriðun	Ekki skotnir v/nytja; eru nú friðaðir á þeim tíma sem þeir eru taldir valda meintu tjóni.
Hettumáfur			
Ríta	1. sept. - 15. mars*	Alfriðun	Hvorki skotin vegna tjóns né nytja.
Álka	1. sept. - 25. apríl	1. sept. – 15. mars	Nú veiddir eftir fartíma að vori og fram á varptíma. Kanna þarf tímasetingu fjaðrafellis og e.t.v. stytta veiðitíma að hausti. Heimild til háfaveiði felld niður.
Langvía			
Stuttnefja		Sjá umfjöllun í texta	Lítill stofn. Sennilega ekki forsendur fyrir veiðum vegna líffræði og lífnaðarháttá.
Teista			
Lundi		1. sept. – 15. mars	Lundi nánast ekkert hér við land frá ágústlokum fram í miðjan apríl. Háfatími óbreyttur, 1. júlí til 15. ágúst.
Rjúpa	Breytilegur	Engin breyting	

¹ Í og við (friðlýst) æðarvarp. Samkvæmt ramma núgildandi laga má aflétta friðun á kjóa 1. september til 31. mars. Fer af landi brott í september og kemur aftur í apríl, því eru nær engir möguleikar á að veiða kjóa hér utan varptíma.

² Nú friðuð skv. reglugerð. Lagt til að þetta verði veiðitími þegar og ef veiðar hefjast að nýju.

*Skv. ramma núgildandi laga er heimilt að aflétta friðun á tímabilinu 1. september – 31. mars.

8.4 Dráp og varsla á alfriðuðum fuglum

Langflestar fuglategundir sem sjást hér á landi eru alfriðaðar (sbr. 6. og 17. gr. villidýralaganna) en sumar þeirra hafa þó verið drepnar ólöglega og jafnvel í talsverðum mæli. Stundum tengist þetta meintu tjóni. Á hverju ári berast t.d. fregnir um að álfir (alfriðaðar frá 1913) séu skotnar vegna meints tjóns á ræktuðu landi og eins öðru hverju að skúmar (alfriðaðir frá 1994) séu skotnir við æðarvörp. Um fjórðungur fálka (alfriðaðir frá 1940) og arna (alfriðaðir frá 1914) sem hafa yfirgefið foreldra sína og finnast dauðir hafa verið skotnir [686]. Kemur þar bæði við sögu meint tjón (ernir) en einnig ásókn í að stoppa slíka fugla upp.

Ráðherra skal setja reglugerð um hamttöku og skinnatöku, uppsetningu dýra og starfsemi hamskera (7. gr. villidýralaganna). Þar kemur m.a. fram að einungis er heimilt að setja þá fugla upp sem aflað hefur verið löglega. Það er því ekki heimilt að setja upp friðaða fugla sem hafa verið skotnir, nema til þess hafi fengist sérstakt leyfi. Hamskerar sjá yfirleitt hvort fugl hafi verið skotin eða ekki og því eru þeir lykilaðilar þegar kemur að eftirliti með drápi á friðuðum fuglum.

Ýmsum öðrum ákvæðum þessarar reglugerðar, svo sem um skráningu hamskera hjá Náttúrufræðistofnun Íslands og árlegum skilum þeirra á skráum um uppsetta fugla, hefur aldrei verið fylgt eftir og starfa þeir því eftirlitslaust. Engar heimildir eru til að fylgja eftir ákvæðum reglugerðarinnar. Aðeins tveir hamskerar hafa skráð sig frá 1994 og hvorugur skilað skýrslum. Nefndin telur eðlilegt að eftirlit með hamskerum sé hjá Umhverfisstofnun (stjórnarsýslustofnun) en ekki Náttúrufræðistofnun Íslands. Ákvæði laga og reglugerðar um hamskurð og varðveislu friðaðra fugla þarf einnig að styrkja að mati nefndarinnar, sérstaklega þegar haft er í huga að hamskerar eru lykilmenn þegar kemur að uppstoppun ólöglegra veiddra og stundum strangfriðaðra fugla.

Hér á landi eru fjölmörg söfn uppsettra fugla og eru flest á vegum opinberra aðila. Einnig eru mörg einkasöfn og nokkur þeirra mjög stór. Í þessu söfnum er að finna fjölda friðaðra fugla og á hverju ári berast ábendingar um að friðaðir fuglar sér skotnir sérstaklega til þess að láta stoppa þá upp, án þess að tilskilinna leyfa hafi verið aflað.

Í sömu reglugerð og fjallað er um hamskurð er rætt um skylduskil friðaðra fugla til Náttúrufræðistofnunar Íslands. Hins vegar eru engin ákvæði um að óheimilt sé að hafa friðaða fugla í vörslu sinni, án sérstaks leyfis. Svokallaður „Frystikistudómur“ frá 2006 sýndi fram á haldleysi villidýralaganna til að taka á vörslu manna á ólöglega veiddum fuglum (sjá Héraðsdóm Norðurlands, S-2006/00098 í 12. kafla).

Að mati nefndarinnar þarf að leyfisbinda vörslu manna á friðuðum fuglum, líkt og tíðkast víða erlendis. Þetta mætti gera með því að setja ákvæði um auðkenni sjaldgæfra fugla sem nú eru í vörslu einstaklinga og raunar ætti að banna slíka vörslu án sérstaks leyfis.

8.4.1 Helstu tillögur nefndar vegna dráps og vörslu á alfriðuðum fuglategundum

- Styrkja þarf ákvæði um starfsemi hamskera og fela Umhverfisstofnun eftirlit með starfssemi þeirra.
- Leyfisbinda þarf vörslu á friðuðum fuglum og auðkenna og skrá slíka sem nú eru í vörslu einstaklinga og annarra aðila.

8.5 Samantekt á þeim tillögum nefndar sem ekki samræmast ákvæðum vistgerðartilskipunar- og fuglatilskipunar Evrópusambandsins

Hér á eftir fer samantekt um þau atriði sem nefndin leggur til í sambandi við veiðar, sem ekki samræmast ákvæðum vistgerðartilskipunarinnar og fuglatilskipunarinnar.

Samantektin er gerð vegna umsóknar Íslands um aðild að Evrópusambandinu. Nánari umfjöllun um tillögur nefndarinnar má finna í öðrum undirköflum 8. kafla.

- Lagt er til að eggjataka verði heimiluð að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.
- Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvort leyfa eigi rotun á fýl eða ekki, en veiðiaðferðin er ekki í samræmi við ákvæði evróputilskipana.
- Nefndin telur að heimilt ætti að vera að nota ljósgjafa við minkaveiðar að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.
- Nefndin telur að refur skuli ekki vera alfríðaður, heldur verði veiðar áfram heimilar.
- Óljóst er hvort veiðar á lunda í háf flokkist sem netaveiðar, en nefndin leggur til að lunda skuli áfram vera heimilt að veiða í háf.
- Að því gefnu að rannsóknir leiði í ljós að stofnar hávellu, duggandar, toppandar, dílaskarfs, toppskarfs, álku, langvíu, stuttnefju, teistu og lunda þoli veiðar, telur nefndin að heimilt eigi að vera að veiða úr þessum stofnum.

Nefndin telur að áfram eigi að vera heimilt að safna og versla með æðardún, en samkvæmt fuglatilskipuninni er ekki heimilt að versla með æðarfugl eða afurðir hans.



9. SJÁVARSPENDÝR

Þegar rætt er um sjávarspendýr við Ísland er yfirleitt átt við tvo ættbálka spendýra, þ.e. hvali (Cetacea) og hreifadýr (Pinnipedia). Sumir vilja einnig telja hvítabirni til sjávarspendýra, en þeir eru af ættbálki rándýra (Carnivora).

Villidýralögin taka með mismunandi hætti til sjávarspendýra. Þau ná ekki til sela (Phocidae) og hvala en ná hins vegar með skýrum hætti til hvítaljarna og með ögn óskýrari hætti til rostunga. Rostungar teljast ekki til sela, enda eru þeir af annarri ætt (Odobenidae) hreifadýra. Selir og hvalir við Ísland hafa því sérstöðu í lagalegum skilningi miðað við önnur villt spendýr landsins, þar sem þeir falla ekki undir villidýralögin.

Við skipun nefndarinnar var óskað sérstaklega eftir því að hún tæki til skoðunar vernd, friðun og veiðar sela og hvala og með hvaða hætti dýravernd þeirra væri best fyrir komið. Þar sem lagaleg og stjórnsýsluleg staða sela og hvala er önnur en annarra villtra spendýra verður hér, til að auðvelda yfirsýn, fjallað í einum kafla um alla þá þætti sem nefndin tók til skoðunar og varða stöðu þeirra. Í þessum kafla verður einnig fjallað um rostunga, þar sem eðlilegt þótti að fjalla um hreifadýr í sama kaflanum, en um hvítabirni er fjallað í 8. kafla.

Meginlög sem fjalla um hreifadýr eru Jónsbókarákvæði frá 13. öld. Auk þess er að finna ákvæði um seli í tilskipun um veiði á Íslandi frá 1849, í lögum um selaskot á Breiðafirði og uppdráp (nr. 30/1925), lögum um útrýmingu sels í Húnaósi (nr. 29/1937), lögum um lax- og silungsveiði (nr. 61/2006) og ákvæði um selveiði sem hlunnindi í lögum um landskipti (nr. 46/1941). Lagaákvæði um hvali má finna í Jónsbók en helstu lög og stjórnþætti varðandi hvali eru lög um hvalveiðar (nr. 26/1949). Þá er í nokkrum íslenskum lögum vikið með almennum eða óbeinum hætti að hvöllum og selum, s.s.

lögum um umgengni um nytjastofna sjávar (nr. 57/1996), sem hafa það að markmiði að bæta umgengni við nytjastofna sjávar og stuðla að því að þeir verði nýttir með sjálfbærum hætti, og lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands (nr. 79/1997) en þau fjalla fyrst og fremst um hagnýtingu nytjastofna í hafinu. Þar kemur fram í 2. gr. að til nytjastofna teljast sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð í íslenskri fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um. Því má líta svo á að lögin nái með óljósum hætti einnig til þeirra tegunda hvala og sela sem teljast til slíkra stofna, án þess að það sé sérstaklega nefnt í umræddum lögum. Hér verður þó að hafa í huga að ekki eru allar tegundir sela og hvala nýttar og þar með falla ýmsar tegundir utan svo almennra lagaákvæða. Skv. lögum um rannsóknir í þágu atvinnuveganna (nr. 64/1965) skal Hafrannsóknastofnun afla alhliða þekkingar um hafið og lífríki þess og meta nýtingarmöguleika á auðlindum hafsins. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur skýrt rannsóknarhlutverk varðandi rannsóknir á villtum stofnum spendýra og fugla (sbr. f-lið 4. gr. laga nr. 60/1992 um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur) en stofnunin skal m.a. stunda undirstöðurrannsóknir í dýrafræði og annast skipulega heimildasöfnun um náttúru Íslands. Einnig má líta svo á að náttúrustofur hafi rannsóknarhlutverk varðandi sjávarspendýr, en þó með óljósari hætti, þar sem spendýr eru ekki nefnd sérstaklega, heldur er náttúrustofum ætlað að stunda vísindalegar náttúruannsóknir, einkum í þeim landshluta þar sem náttúrustofan starfar.

Af framangreindri upptalningu er ljóst að heildarlög sem fjalla um vernd, friðun og veiðar eru hvorki til fyrir seli né hvali hér á landi, en núgildandi lög fjalla fyrst og fremst um veiðar. Bæði alþjóðlegir samningar sem Ísland er aðili að (til dæmis Bernarsamningurinn, CITES-samningurinn, samningurinn um líffræðilega fjölbreytni og hafréttarsamningurinn, sjá 2. kafla) sem og vistgerðartilskipunin leggja ríka áherslu á verndun lífríkis, að nytjar séu sjálfbærar og að fyrir hendi séu öflug stjórntæki til að tryggja hvort um sig. Íslenskt lagaumhverfi varðandi vernd, veiðar og velferð sela og hvala er því ófullnægjandi. Breytir hér engu þótt Ísland hafi gert fyrirvara varðandi ýmsar hvalategundir við fullgildingu bæði Bernar- og CITES-samningsins (sjá nánar síðar og í 2. kafla). Slíkir fyrirvarar eiga ekki að koma í veg fyrir að um öll sjávarspendýr gildi sömu meginreglur umhverfisréttar og um önnur villt spendýr hér á landi (sjá 4. kafla). Þess má geta að Íslendingar hafa efnt til sérstaks samstarfs með nokkrum ríkjum og stofnuðu Norður-Atlantshafs sjávarspendýraráðið (NAMMCO) sem tekur til verndar, stjórnunar og rannsókna allra sjávarspendýra. Slíkt samstarf kemur þó ekki í staðinn fyrir lög sem taka til þessara þátta og því er ljóst að lagaumhverfi sjávarspendýra þarfnast endurskoðunar og uppbyggingar. Beinast liggur við að fella ákvæði varðandi vernd, velferð og veiðar þessara stofna inn í ný villidýralög, enda bærust nefndinni fjölmargar ábendingar þar um (sjá I. viðauka).

Margvísleg rök eru fyrir því að ein heildstæð lög taki til allra villtra spendýra og fugla, þar á meðal:

- 1) Lífssaga þessara dýra er að mörgu leyti áþekkt og vandamál eða úrlausnir varðandi vernd og stofnstýringu þessara tegunda geta því í mörgum tilfellum verið hliðstæð. Engin líffræðileg eða nýtingarmiðuð rök eru fyrir því að önnur lög gildi um t.d. seli en sjófugla. Í báðum tilfellum eru dýrin algjörlega háð sjónum sem fæðuuppsprettu en einnig háð landi til æxlunar og í báðum tilfellum verður að gera ráð fyrir sjálfbærum nytjum og fullnægjandi veiðistjórnun.
- 2) Margir alþjóðasamningar sem Ísland er nú þegar aðili að spyrða þessa hópa saman (sjá 2. kafla). Kröfur sem gerðar eru til lagaumhverfis og stofnstýringar þessara dýra eru því af sama meði og því er einfaldara að um þau gildi sömu lög.
- 3) Það auðveldar yfirsýn stjórnvalda og almennings að hafa á einum stað þær reglur sem gilda um villt dýr.

Tryggja þarf samvinnu stjórnvalda og annarra aðila sem annast málefni villtra dýra, sama hvaða villt dýr um er að ræða. Gildir þetta bæði varðandi stjórnsýslu og rannsóknir. Nefndin telur því æskilegt að umsjón allra villtra dýra heyri undir sama ráðuneyti.

þar sem selir, hvalir og rostungar hafa svo ólíka lagalega stöðu í dag, verður fjallað um þessa hópa sitt í hvoru lagi hér á eftir.

9.1 Selir

Við Ísland er að finna tvær tegundir sela sem teljast staðbundnar, en það eru landselur (*Phoca vitulina*) og útselur (*Halichoerus grypus*). Auk þeirra sjást reglulega hér við land nokkrar aðrar selategundir svo sem vöðuselur (*Phoca groenlandica*), hringanóri (*Phoca hispida hispida*), blöðruselur (*Cystophora cristata*) og kampselur (*Erignathus barbatus*) [157].

9.1.1 Staða sela við Ísland

Selveiðihlunnindi voru hátt metin í jarðamati á árum áður og hafa selir löngum verið veiddir með ýmsum aðferðum hérlendis. Frumstæðasta aðferðin við selatöku er uppdráp, einnig nefnt selasláttur eða rot, en þá er selur sleginn með þungum kylfum (selakeppum). Einnig hefur verið nokkuð um látraveiði með selanetum og nótaveiði en þá eru net lögð fyrir eða látin reka að selum á þann hátt að þeir drukkni í þeim eða festist og eru svo rotaðar eða skotnir. Bæði uppdráp og nótaveiði hafa tíðkast allt frá landnámstíð og eru báðar aðferðir enn notaðar [332, 333, 687, 688]. Skutulveiði tíðkaðist hér áður fyrr en lagðist af undir lok 19. aldar [688]. Skotveiðar á sel hófust undir lok 17. aldar en hafa þó sennilega ekki orðið tíðar fyrr en um 1750 og eru enn talsvert stundaðar [333, 688].

Selir voru til mikilla nytja hérlendis fram undir 1980 er markaður fyrir selskinn hrundi í kjölfar banns Evrópubandalagsríkja á sölu selskinna [333]. Skömmu síðar hófust hér umfangsmiklar fækkunaraðgerðir á selum með það að markmiði að draga úr tjóni sem þeir voru taldir valda, svo sem skemmdum á veiðarfærum, afráni á laxfiskum og sjávarfiskum og vegna hringormasmits. Til að hvetja til aukinna selveiða var greitt allmikið fyrir hræ og kjálka. Aðgerðirnar áttu sér stað fyrir forgöngu stjórnskipaðrar nefndar, hringormanefndar, sem var og er haldið uppi af hagsmunaaðilum og hin síðari ár án nokkurrar tengingar við stjórnýslu landsins. Á örfáum árum breyttust selir því í hugum stjórnvalda, hagsmunaaðila og almennings úr nytjadýrum í tjónvalda. Þessar aðgerðir ásamt drukknun í grásleppunetum og öðrum veiðarfærum (sjá kafla 6.6.1) eru sennilega aðalástæður þess að stofnar sela hafa minnkað mjög hér við land á undanförunum áratugum, þótt breytingar á umhverfisaðstæðum gætu þar einnig hafa haft áhrif [334].

Landselsstofninn var áætlaður um 43 þúsund dýr árin 1972-1978 [333] en í talningu árið 2006 var stofninn kominn niður í um 12 þúsund dýr [334]. Talning var endurtekin 2011 og virðist stofninn ekki hafa breyst marktækt á árunum 2003-2011, þótt ívið færri selir sæjust 2011 miðað við talningu 2006 [159]. Á u.þ.b. þrem áratugum minnkaði stofninn um rúmlega 70% en mesta fækkunin átti sér þó stað á árunum 1980-1990. Svipaða sögu er að segja af útselum. Stofnstærð þeirra var fyrst metin árið 1982 og var þá áætluð um 10 þúsund dýr. Stofninn virðist hafa verið stærstur, um 12 þúsund dýr, árið 1990 en farið minnkandi eftir það og var kominn niður í rúmlega 5 þúsund dýr árið 2002 [332, 334] en mældist svo ríflega 6 þúsund dýr 2008-9 [160]. Bráðabirgðaniðurstöður úr útselatalningu haustið 2012 benda til þess að þeim hafi fækkað aftur og séu nú í kringum 4100 eða færri en þegar stofninn mældist minnstur um síðustu aldamót [689]. Þó skal geta þess að mögulega var stofninn enn minni á árunum 1962-1971 [332]. Þessar tölur sýna að um 60% fækkun varð í stofninum á rúmum einum áratug (1990-2002), en stofnstærðin nú er aðeins um þriðjungur þess sem hún var 1990.

Full ástæða er til að gefa íslenskum land- og útselum sérstakan gaum. Hugsanlega eiga báðir stofnarnir heima á valista, en valisti yfir íslensk spendýr hefur enn ekki verið gerður. Á vettvangi Norður-Atlantshafs sjávarspendýraráðsins (NAMMCO) var kallað eftir að Ísland setti stjórnunarmarkmið fyrir þá selastofna sem nýttir væru hér á landi. Hafa stjórnvöld sett slík markmið bæði fyrir land- og útselsstofninn, sem kynnt hafa verið á vettvangi NAMMCO [690]. Miða stjórnunarmarkmið fyrir útselsstofninn (skilgreind árið 2005) að því að halda stofninum nálægt þeirri stofnstærð sem hann var í árið 2004. Hliðstæð stjórnunarmarkmið voru skilgreind fyrir landselsstofninn árið 2010 er miðað við að stofnstærð verði ekki minni en hún var árið 2006. Minnki stofnarnir verulega frá þessum viðmiðum skal gripið til allra mögulegra aðgerða til að snúa þeirri þróun við [56]. Athygli vekur að þessi stjórnunarmarkmið miðast við nánast sögulegt lágmark stofnanna og er því ekki gert ráð fyrir neinum aðgerðum af hálfu stjórnvalda til að reyna að endureisa selastofnana.

Sögulegt yfirlit um lagalega stöðu hreifadýra má finna í 1. kafla þessarar skýrslu en þegar litið er til núverandi lagaumhverfis sela sést glögg hve verndarstaða þeirra er bágborin. Selaskot hafa verið bönnuð á Breiðafirði síðan um miðja 19. öld, sbr. opið bréf Friðriks VII konungs árið 1855 og lög um selaskot í Breiðafirði og uppdráp (nr. 30/1925). Veiðimenn virtu það bann hins vegar í mörgum tilfellum að vettugi þegar hringormanefnd hóf verðlaunagreiðslur fyrir seli. Hið sama á við um bann við skotveiði á landsel og útsel í grennd við látur og selalagnir (sbr. tilskipun um veiði) sem gildi lengst af í allt að 3,77 km fjarlægð (hálf danská mílu) frá láturum. Þeim mörkum var breytt í hálf sjómílu (um 900 m) með lögum nr. 116/1990. Vöðusel og annan farsel (þá væntanlega hringaná og blöðrusel) má hver maður skjóta eða veiða utan netalaga, nema hvað takmarkanir gilda í grennd við selalátur og eggver. Lengi hafa verið heimildir í lögum til að drepa seli við ár og ósa, jafnvel í óþökk landeiganda. Með lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði voru fortaklaus útrýmingarákvæði þó milduð ef um var að ræða selalátur. Fiskistofu er þó heimilt að ósk veiðifélags að ófriða látur, að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands og Veiðimálastofnunar, en ekki hefur reynt á það ákvæði. Segja má að lög um útrýmingu sels í Húnaósi (nr. 29/1937) séu leifar frá gömlum tíma. Þau fjalla um eyðingu sels við ósa Vatnsdalsár og bætur úr ríkissjóði fyrir missi af selahlunnindum og hafa lögin varla nokkuð efnislegt gildi nú á tímum.

Segja má að selir hafi verið hálf munaðarlausir í íslensku stjórnkerfi, þrátt fyrir að heyra að nafninu til undir landbúnaðarráðuneytið um langt skeið og hin allra síðustu ár undir sameiginlegt ráðuneyti sjávarútvegs og landbúnaðar (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Erfitt er að greina ástæður þessa en sennilega markast það af nokkrum þáttum, svo sem afstöðu til meints tjóns, minnkandi nytja og deilna um stjórnsýslulega stöðu. Þegar þessi mál hefur borið á góma á Alþingi hafa ráðherrar yfirleitt vísað hver á annan [691, 692]. Þá er athyglisvert að íslensk stjórnvöld hafa ekki gert fyrirvara við ákvæði alþjóðasamninga sem taka á vernd sela (sjá nánar hér á eftir og í 2. kafla) og eru því að brjóta ákvæði þeirra.

Nokkrum sinnum hafa verið lögð fram frumvörp um breytingar á lagaumhverfi er varðar selveiðar og verndarstöðu sela. M.a. var lagt fram frumvarp um selveiðar á Alþingi 1983-84 sem dagaði uppi [693]. Í frumvarpi til nógildandi villidýralaga var gert ráð fyrir að lögin næðu einnig til sela [694]. Selaákvæðin í villidýralagafrumvarpinu voru hins vegar felld út rétt áður en Alþingi afgreiddi lögin vorið 1994. Var það vegna deilna milli ráðuneyta um forræði yfir selamálum. Fram kom í ræðu umhverfisráðherra við 2. umræðu að greiða átti úr málinu sumarið eftir (1994) en það var aldrei gert. Í janúarlök 2012 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingar á villidýralögum [695] þar sem lagt er til að selir falli undir villidýralögin. Mælt var fyrir endurskoðaðri útgáfu frumvarpsins í september 2012, en þá hafði verið tekið tillit til fjölda umsagna til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis. Sú nefnd kallaði að nýju eftir umsögnum um frumvarpið en það hlaut ekki afgreiðslu. Rétt er að geta þess að þetta frumvarp fellur

ágætlega að tillögum nefndarinnar varðandi seli, þótt ekki sé að finna útfærslu á öllum tillögum nefndarinnar þar.

Rannsóknir á selum voru lengst af í höndum einkaaðila og fjármagnaðar af hringormanevnd en Veiðimálastofnun og Selasetur Íslands (stofnað 2005) hafa þó komið að fjármögnun og framkvæmd selarannsókna og selatalninga allra síðustu ár. Hvorki Náttúrufræðistofnun Íslands né Hafrannsóknastofnun hafa stundað selarannsóknir að neinu marki, en Náttúrufræðistofnun varðveitir þó selabein og skinn og Hafrannsóknastofnun birtir árlega stöðumat á landsel og útsel í skýrslu um ástand og horfur nytjastofna sjávar [334]. Árið 2010 gerði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið samning við Selasetur Íslands þess efnis að rannsóknir á sel verði undir umsjón setursins en unnar í samstarfi við Veiðimálastofnun, Hafrannsóknastofnun og ýmsa hagsmunaaðila eftir því sem ástæða þykir til. Setrinu er einnig ætlað að stuðla að fjölþættri og sjálfbærri nýtingu sela, taka til skoðunar hvort rétt sé að setja reglur um selveiðar og hvort þörf sé á friðun sela á ákveðnum svæðum. Í samningnum er gert ráð fyrir að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hafi yfirumsjón með framangreindum verkefnum [696].

Til að stunda selveiðar hér við land er ekki gerð krafa um veiðikort og þar með eru ekki gerðar neinar kröfur um menntun veiðimanna. Þá eru engir veiðitímar eða aðrar takmarkanir á veiði að því undanskyldu að *i)* ekki má veiða sel í annars manns landi, þar með talið innan marka netlaga, *ii)* almennt er bannað að skjóta sel í selalátrum, *iii)* á Breiðafirði eru selaskot bönnuð en landeigendur mega þó rota seli. Skráningar á selveiði eru mjög ófullkomnar og ekki gilda neinar reglur varðandi veiðiaðferðir. Nauðsynlegt er að settar verði reglur um veiðiaðferðir sem taka mið af líffræði dýranna og dýravelferðarsjónarmiðum, eins og hefur til dæmis verið gert varðandi hreindýraveiðar þar sem settar hafa verið kröfur um lágmarks afl eða slagkraft skotvopns. Í lögum um velferð dýra nr. 55/2013 er lagt bann við að aflífa dýr með því að drekkja þeim. Þó er gerð undantekning hvað varðar gildruveiðar á mink þegar þær eru hluti af skipulögðum aðgerðum til að halda minkastofninum í skefjum. Frumvarp til laga um velferð dýra var fyrst lagt fram í mars 2012 og var þá gert ráð fyrir því að áfram yrði heimilað að drekkja selum í netum. Dýraverndarráð gerði athugasemd við þetta og í umsögn ráðsins segir m.a.: „... spendýrið selur hefur mun meiri köfunareiginleika en önnur spendýr. Selir missa ekki meðvitund eins og önnur spendýr við drukknun heldur halda fullri meðvitund allt til dauða sem getur tekið langan tíma, allt að rúmri klukkustund. Á þessum tíma líður selurinn fyrir streitu, sársauka og þjóning.“ Ráðið vísar þessu til stuðnings í skýrslu EFSA frá 2007 sem ber heitið „Animal Welfare Aspects of the Killing and Skinning of Seals“. Þegar frumvarpið var lagt fram á ný í október 2012 hafði undantekningarákvæðið um netaveiðar á selum verið tekið út og er sú heimild því ekki fyrir hendi í lögnum.

9.1.2 Selir í alþjóðlegu samhengi

Eins og fram hefur komið gera ýmsir samningar sem Ísland er aðili að verndarkröfur varðandi seli. Hér verður gefið yfirlit um þau skilyrði sem þjóðin þarf að uppfylla til að farið sé eftir helstu samningum ásamt vistgerðartilskipuninni.

Í Bernarsamningnum (sjá 2. kafla) eru allar þær selategundir sem finna má við Ísland, þ.e. landselur, útselur, vöðuselur, hringanóri, blöðruselur og kampselur, taldar upp í III. viðauka. Um þær tegundir gildir því (7. grein) að gera skal viðeigandi og nauðsynlegar lagalegar og stjórnunarlegar ráðstafanir til að tryggja vernd þessara tegunda. Sérhver nýting verður að falla innan skipulagðrar veiðistjórnunar sem tryggir að stofnunum verði ekki stefnt í hættu. Aðgerðir þurfa að fela í sér: a) Að tegundir séu friðaðir fyrir veiðum á ákveðnum árstímum og/eða að aðrar aðgerðir sem stýra veiðum séu fyrir hendi. b) Tíma- eða staðbundið bann við veiðum, eins og við á, til að endurheimta ásættanlega stofnstærð. c) Að viðeigandi reglur séu fyrir hendi varðandi sölu, meðhöndlun vegna sölu og flutnings vegna sölu bæði lifandi og dauðra dýra. Þá er samkvæmt samningnum

bannað að veiða spendýr með netum ef slíkar veiðar fara fram í stórum stíl eða veiða ósérhæft [697]. Við fullgildingu Bernarsamningsins gerði Ísland ekki fyrirvara við neina seli [698] þar sem fyrirhugað var að láta ný villidýralög ná til sela eins og annarra villtra dýra [699]. Þrátt fyrir skýr ákvæði í 7. gr. Bernarsamningsins um skyldu til veiðistjórnunar á selum hefur henni aldrei verið komið á hér á landi. Auk þess skal vísað í ályktun fastanefndar Bernarsamningsins nr. 6 frá árinu 1998 en þar er þeim tilmælum beint til aðildarríkja að gera sérstakar ráðstafanir til að vernda búsvæði tiltekinna tegunda með stofnun griðasvæða og þar á meðal eru landselur og útselur. Slík griðarsvæði fyrir seli eru ekki til á Íslandi að undanskildum hinum óvirku ákvæðum um friðun selaláttra í tilskipun um veiði sem drepð var á hér að framan. Ísland hefur því enn ekki uppfyllt skyldur sínar varðandi vernd og nýtingu sela.

Allar selategundir sem sjá má við Ísland eru í I. viðauka CITES-samningsins um alþjóðaverslun með afurðir villtra dýra (sjá 2. kafla) og er því öll alþjóðleg verslun með þær og afurðir þeirra bönnuð. Ísland hefur enga skráða fyrirvara varðandi seli í CITES-samningnum [700]. Auk þess leggur Evrópuráðstíðskipun nr. 83/129 bann við innflutningi selskinna af ákveðnum tegundum selkópa og afurða þeirra inn í aðildarríki. Bannið nær einungis til kópa blöðrusels og vöðusels [701]. Íslensk stjórnvöld hafa þó hingað til ekki fallist á að tilskipunin verði tekin upp í EES-samninginn [56].

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni (sjá 2. kafla) fjallar ekki sértækt um seli en nær til verndunar á fjölbreytni alls lífríkis og tengist selum þannig. Í stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins kemur fram að efla þurfi rannsóknir og skráningu á útbreiðslu og verndarstöðu íslenskra lífvera og tryggja verndun þeirra þátta lífríkis sem eru verndarþurfi [38]. Óhætt er að fullyrða að þetta eigi við um a.m.k. bæði landsel og útsel þegar litið er til stofnþróunar þessara tegunda síðustu áratugi.

Hafréttarsamingur Sameinuðu þjóðanna (sjá 2. kafla) tekur ekki sértækt til sela en almenn ákvæði kveða á um að strandríki skuli tryggja með viðeigandi verndunar- og stjórnunarráðstöfunum, á grundvelli bestu vísindalegu niðurstaðna sem því eru tiltækar, að tilveru hinna lífrænu auðlinda í sérefnahagslögsögunni sé ekki stofnað í hættu með ofnýtingu (61. gr.). Sérstök grein (65. gr.) fjallar um sjávarspendýr og kemur þar fram að ekkert í samningnum skerðir rétt strandríkis eða vald alþjóðastofnunar, eftir atvikum, til að banna, takmarka eða setja reglur um hagnýtingu sjávarspendýra með strangari hætti en kveðið er á um þar. Þá skulu ríki starfa saman með verndun sjávarspendýra í huga.

Fjallað er um seli í vistgerðartilskipuninni (sjá 2. kafla). Landselur og útselur eru ekki alfríðaðir innan ESB en þeir falla undir II. viðauka og skulu samkvæmt því njóta sérstakra verndarsvæða, sem verða hluti af evrópsku neti verndarsvæða (Natura 2000). Fjöldi og stærð friðlanda hveggjar tegundar þarf að vera í hlutfalli við útbreiðslu og stofnstærð hennar á lands-, lífsvæða- og Evrópuvísu og verndarstöðu hennar á þessum svæðum. Eins og flestar selategundir falla landselur og útselur einnig undir V. viðauka um tegundir sem heimilt er að veiða að því gefnu að komið sé á eftirliti og settar reglur m.a. um stjórnun veiða, útgáfu veiðileyfa og sölu, geymslu og flutning afurða. Þær selategundir sem skráðar eru í IV. viðauka og ber að friða samkvæmt tilskipuninni, þ.e. munkselur og ein undirtegund hringanóra, finnast ekki við Ísland. Net til spendýraveiða sem veiða ósérhæft eru óheimil [702].

Í samningsmarkmiðum varðandi aðild að Evrópusambandinu er þess óskað að heimildir Íslendinga til selveiða verði óbreyttar [647]. Því er haldið fram að samkvæmt vísindalegu mati Hafrannsóknastofnunar séu hvorki landselur né útselur „undir verndarmörkum“ en þar er átt við þau stjórnunarmarkmið sem drepð var á hér að framan, þ.e. að landselsstofninn fari ekki niður fyrir 12 þúsund dýr og að útselsstofninn verði ekki minni en 5500 dýr. Þess er hins vegar ekki getið að báðir þessir stofnar eru nú í sögulegu lágmarki eftir mikla fækkun á síðustu áratugum. Þá telja Íslendingar ekki nauðsynlegt að

tilgreina sérstök verndarsvæði fyrir þessa stofna eins og kveðið er á um í tilskipuninni (og í Bernarsamningnum) vegna þess hversu útbreiddir þeir séu við landið og að þeir séu ekki undir fyrrgreindum verndarmörkum. Ísland mun þó íhuga að koma á fót slíkum svæðum í tengslum við þjóðgarða og önnur strandsvæði sem vernduð eru með lögum. Loks er farið fram á undanþágu frá vistgerðatilskipuninni og reglugerðum henni tengdri til að heimila Íslandi að stunda viðskipti með selaafurðir.

Af framangreindu má sjá að Ísland uppfyllir ekki þær kröfur sem alþjóðasamningar gera til landsins. Engin heildstæð lög um vernd og veiðar sela eru fyrir hendi, veiðistjórnun og skráning er hverfandi og vernd selaláttra fullnægir ekki kröfum samninganna um friðuð svæði. Þá skortir einnig auknar rannsóknir á ýmsum þáttum er tengjast ástandi stofnanna og meintu tjóni af þeirra völdum. Hins vegar eru úrbætur á öllum þessum þáttum vel viðráðanlegar og þurfa á engan hátt að koma í veg fyrir sjálfbærar nýttjar sela eða selveiðar þar sem tjón er sannanlegt. Það er því álit nefndarinnar að við endurskoðun villidýralaga þurfi að endurskoða allt lagaumhverfi sela og leitast við að haga málefnum þeirra á þann hátt að alþjóðlegar skuldbindingar verði uppfylltar.

9.1.3 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi seli

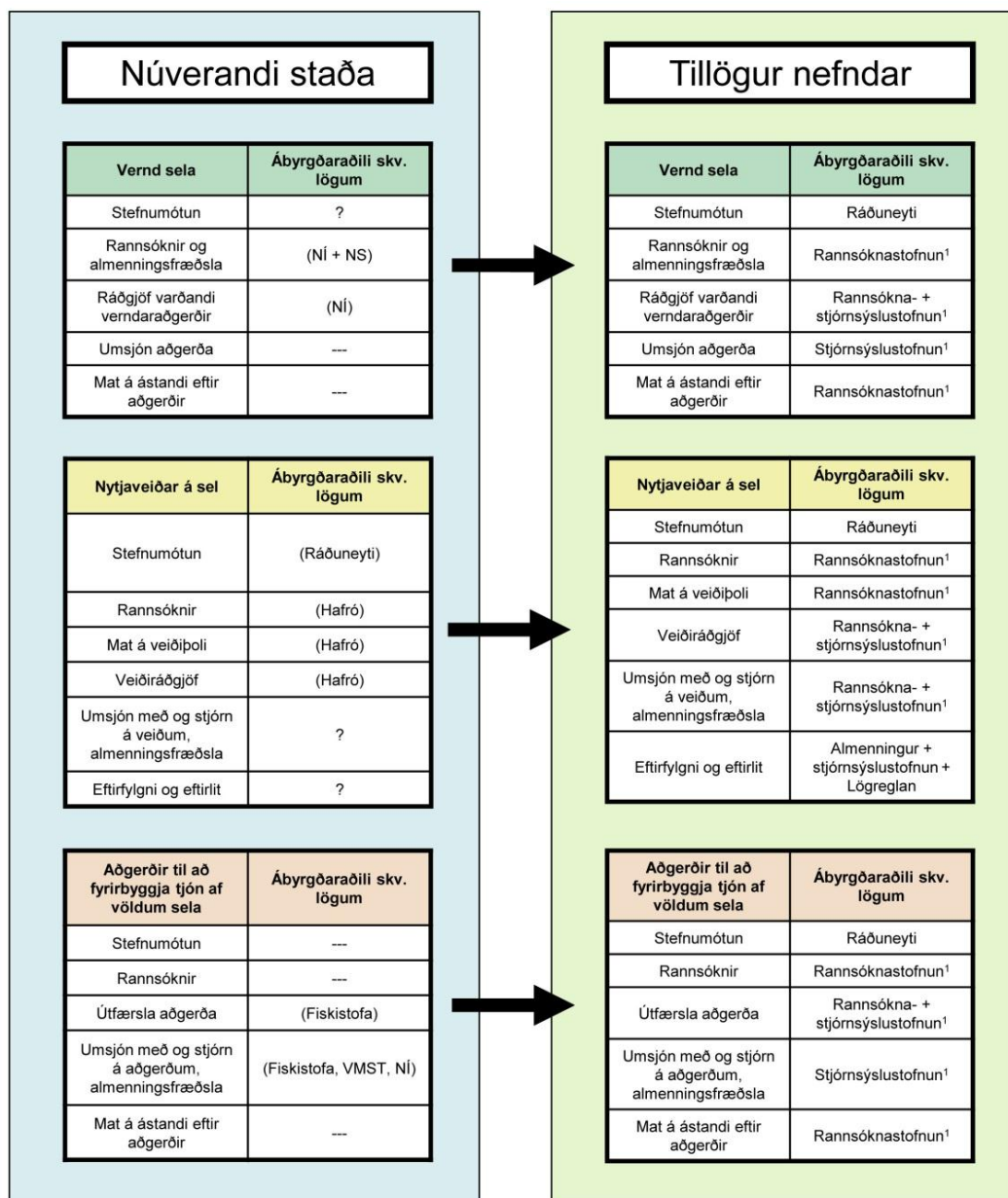
Til að koma málefnum sela í viðunandi horf leggur nefndin til eftirfarandi:

- 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.
- Selir falli undir endurskoðuð villidýralög og eldri löggjöf um selveiðar verði felld úr gildi. Er þetta einföld og góð leið til að tryggja að meginreglur umhverfisréttar nái einnig til verndar og veiða sela (sbr. 4. kafla). Við þessa breytingu verður til sú heildarlöggjöf sem vantað hefur um málefni sela. Þá telur nefndin eðlilegt að málefni allra villtra spendýra, þar með talið sela, verði sameinuð undir sama ráðuneytinu. Varðandi nánari útfærslu er vísað til frumvarpsins sem lagt var fram á Alþingi í aðdraganda setningar núverandi villidýralaga, þ.e. áður en málefni sela voru fjarlægð úr frumvarpinu.
- 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.
- Mikilvægt er að þær veiðiaðferðir sem notaðar eru við selveiðar verði teknar til skoðunar með hliðsjón af dýravelferðarsjónarmiðum. Í framhaldinu skal setja reglur um leyfilegar veiðiaðferðir og hvernig þeim skuli beitt.
- Hrinda skal af stað átaki til að bæta skráningu á selum sem veiðast fyrir slysi sem meðafli við fiskveiðar. Enda þótt nú sé skylt að skrá í afladagbækur öll sjávarspendýr sem veiðast við fiskveiðar hafa einungis 2-7% netabáta tilkynnt veiðar á sel árlega, auk þess sem skráning nær ekki til grásleppuveiða [334]. Barst nefndinni ábending um að selveiðar væru verulega vanmetnar í núverandi kerfi. Þá er nauðsynlegt að leitað verði leiða til að draga úr fjölda sela sem veiðast sem meðafli (sjá einnig kafla 6.6.1).
- Umsjón málefna sela þarf að endurskoða rækilega (sjá 23. mynd). Óháð því hvernig endanleg útfærsla verður, þ.e. hvaða hlutverk verður á könnu einstakra stofnana eða ráðuneytis, er nauðsynlegt að skýrt sé hver beri ábyrgð skv. lögum á þeim þáttum sem taldir eru upp á 23. mynd og í 5. kafla.
- Fjármagna skal víðtæka úttekt á ástandi selastofna hér við land og á stofnbreytingum sela síðustu áratugi.
- Tryggja þarf í nýjum lögum að einkaaðilar geti ekki staðið fyrir skipulagningu veiða og greiðslu verðlauna á dýrategund án aðkomu eða leyfis ríkisvaldsins (sjá 5. kafla), eins og verið hefur með starfsemi hringormanefndar. Æskilegt er að

ríkisvaldið kalli eftir greinargerð um störf hringormanevndar og árangur fækkunaraðgerða á sel.

- Komið verði á fót verndarsvæðum fyrir land- og útseli, sbr. skyldur okkar skv. Bernarsamningnum. Slík svæði gætu t.d. fallið undir net verndaðra hafsvæða á vegum OSPAR-samningsins [703] og væru einnig í samræmi við þær kröfur sem vistgerðartilskipunin gerir til aðila innan Evrópusambandsins.
- Tryggja skal að upplýsingar liggi fyrir um staðsetningu og stærð selaláttra og að lögbundin friðun þeirra sé virt (sjá einnig 3. kafla).
- Gera skal válista fyrir öll íslensk spendýr.
- Ferðapjónustuaðilum skal vera skylt að afla leyfis til að sýna villta seli í náttúrulegu umhverfi, og mikilvægt er að útbúnaðar verði viðmiðunarreglur fyrir slíka sýningu (sjá umfjöllun um náttúrulífstengda ferðapjónustu í kafla 6.6.4).





23. mynd. Yfirlit um ábyrgðaraðila varðandi lykilþætti í tengslum við umsjón málefna sela. Útskýringar á flokkunum þremur og hverjum undirlit þeirra má finna í 5. kafla um umsjón málefna villtra dýra. Svigi () utan um nafn aðila merkir að skyldan sé óljós, að skiptar skoðanir séu um hana eða hún sé óvirk. Bandstrik --- merkir að enginn virðist hafa lagalega skyldu á því sviði. Spurningarmerki ? merkir að nefndin fann enga aðila sem tilgreindir eru með beinum hætti í lögum, en ekki er útilokað að einhver gæti verið ábyrgðaraðili með óbeinum hætti. Með „Rannsóknastofnun“ er t.d. átt við eina eða fleiri af eftirtöldum stofnunum, sem allar hafa rannsóknarhlutverk skv. lögum: Veiðimálastofnun (VMST), Hafrannsóknastofnun (Hafró), Náttúrufræðistofnun Íslands (NÍ) og Náttúrustofur (NS). Með „Stjórnsýslustofnun“ er átt við Umhverfisstofnun og/eða Fiskistofu. Nefndin tekur ekki afstöðu til nákvæmrar útfærslu á ábyrgð mismunandi stofnana, enda þyrfti að vinna slíka útfærslu í nánú samráði við viðkomandi stofnun/stofnanir. Þó er áreitt að forsenda fyrir faglegri stjórnun á málefnum sela er að fyrir alla framangreinda þætti verði tilgreint í lögum hvaða aðili/aðilar beri ábyrgðina. Þetta er vinna sem verður að hefja strax og ljúka áður en gengið verður frá nýjum lögum, þannig að ný villidýralög geti verið fullkomlega skýr varðandi þessi atriði. Ef fleiri en einn ábyrgðaraðili verði tilgreindur í lögum fyrir ákveðinn málaflokk þarf að útfæra nákvæmlega með hvaða hætti þessir aðilar deili með sér ábyrgðinni, og hvernig þeir vinni að því að skila sameiginlegum tillögum til ráðherra þegar svo ber undir.

¹ Auk tilgreindra/-r stofnana/-unar komi fagræð og/eða aðrar stofnanir (t.d. Selasetur Íslands) að málum eftir því sem við á, sem staðfest yrði t.d. með samningum (sjá nánar í 5. kafla).

9.2 Rostungar

Rostungar (*Odobenus rosmarus*) eru ekki staðbundnir við Ísland en flækjast hingað endrum og sinnum. Þrátt fyrir að vera tiltölulega sjaldséðir sáust lifandi rostungar um tuttugu sinnum við strendur landsins á 20. öldinni en þeir hafa þó sennilega verið mun algengari hér við land fyrir landnám [704]. Rostungar hafa í þúsundir ára verið veiddir og nýttir af íbúum norðurslóða en veiðarnar fóru langt umfram afrakstursgetu rostungsstofna á 18., 19. og 20. öld og var þeim víða útrýmt staðbundið [705].

Einu núgildandi ákvæði íslenskra laga þar sem rostungar eru beinlínis nefndir á nafn eru í Jónsbók, en þar er raunar ekki fjallað beint um friðun eða veiðar heldur einungis um eignarrétt á þeim dýrum sem reka kynnu á fjörur eða finnast þar. Í meðförum Alþingis á frumvarpi til núgildandi villidýralaga var sá kafli í lagafrumvarpinu sem fjallaði sérstaklega um seli og rostunga felldur út í heilu lagi. Hvergi er því vikið með beinum hætti að rostungi í villidýralögunum. Með setningu laganna má hins vegar líta svo á að rostungar séu alfriðaðir þar sem lögin ná til villtra dýra sem eru skilgreind sem „*allir fuglar og spendýr, önnur en selir, hvalir, gæludýr og bústofn*“ (1. gr.). Eins og fram kom í upphafi þessa kafa teljast rostungar ekki til sela, enda tilheyra þeir annarri ætt [157]. Í lögunum kemur einnig fram að „*Villt dýr, þar með talin þau sem koma reglulega eða kunna að berast til landsins, eru friðuð nema annað sé tekið fram í lögum þessum*“ (6. gr.).

Í Bernarsamningnum má finna rostung í II. viðauka og telst hann því til strangfriðaðra tegunda. Um þær gildir að aðildarlönd verða að gera viðeigandi og nauðsynlegar lagalegar og stjórnunarlegar ráðstafanir til að tryggja sérstaka vernd þeirra og eru allar veiðar eða annars konar truflun óheimil, ásamt eignarhaldi og viðskiptum með afurðir þeirra. Í CITES-samningnum eru rostungar skráðir í I. viðauka og er því öll alþjóðleg verslun með þá og afurðir úr þeim bönnuð. Ísland hefur ekki gert fyrirvara við rostunga, hvorki í Bernarsamningnum né í CITES-samningnum [698, 700] og er því ljóst að rostungar eru alfriðaðir hér á landi. Rostungar eru ekki nefndir í viðaukum vistgerðartilskipunarinnar.

9.2.1 Niðurstöður nefndar varðandi rostunga

Árétta verður í villidýralögunum með afgerandi hætti að rostungar séu alfriðaðir. Fyrir kemur að rostungar séu ranglega taldir til sela og því haldið fram að villidýralögin nái ekki til þeirra. Fræðsla um lagalega stöðu rostunga er því einnig nauðsynleg.

9.3 Hvalir

Þekktar eru 85 tegundir hvala og hafa 23 þeirra sést við Ísland (sjá 3. töflu í 6. kafla) en ein, sandlægja (*Eschrichtius robustus*), er nú útdauð í Norður-Atlantshafi [157, 706]. Mestar líkur eru þó á að sjá hér við land 12 tegundir hvala, þ.e. hnísu (*Phocoena phocoena*), hnýðing (*Lagenorhynchus albirostris*), leiftur (*Lagenorhynchus acutus*), háhyrning (*Orcinus orca*), grindhval (einnig kallaður marsvín) (*Globicephala melas*), andarnefju (*Hyperoodon ampullatus*), búrhval (*Physeter macrocephalus*), steypireyði (*Balaenoptera musculus*), langreyði (*Balaenoptera physalus*), sandreyði (*Balaenoptera borealis*), hrefnu (*Balaenoptera acutorostrata*) og hnúfubak (*Megaptera novaeangliae*) [157, 707].

9.3.1 Staða hvala við Ísland

Nytjar af hvölum á Íslandi hafa sennilega verið talsverðar strax á landnámsöld en finna má vísbendingar þar um í ýmsum fornritum (sjá einnig 1. kafla). Landnámsmenn fluttu með sér ævafornar veiðihéðir og veiðitækni. Þeir skutluðu seli og smáhveli og stunduðu einnig spjótveiði á stórhvelum, sem gerði þau veikburða og í framhaldinu rak þau stundum að landi. Hvali rak líka á fjörur af náttúrulegum orsökum og var leyttast við að nýta nánast allt af þeim [157, 708, 709]. Nútíma hvalveiðar hófust með tilkomu gufuskipa og sprengiskutuls (kenndur við Norðmanninn Svend Foyn). Norðmenn tóku að stunda slíkar veiðar á stórhvelum hér við land árið 1883. Við lok 19. aldar gerðu 6 stöðvar út alls 23 hvalveiðiskip, öll frá Vestfjörðum. Mest nam ársveiðin 868 hvölum og samanstóð aflinn sennilega af steypireyði (55%), langreyði (37%) og hnúfubak (6%) auk einhverra sandreyða og íslandssléttbaka. Veiðin tók að dvína á Vestfjörðum og fluttu Norðmenn þá hvalveiðistöðvarnar á Austfirði en fyrsta Austfjarðastöðin var reist um 1900 [707, 708]. Er hvölum fækkaði þar einnig voru allar hvalveiðar bannaðar í ársbyrjun 1916 með lögum um hvalveiðimenn nr. 67/1913 [708]. Höfðu þá samtals veiðst um 8.000 langreyðar, 6.000 steypireyðar, 3.000 hnúfubakar auk nokkru færri sandreyða og búrhvala [707]. Engar hvalveiðar voru stundaðar á Íslandi 1916-1935 en þá tók til starfa hvalveiðistöð í Tálknafirði er lögin höfðu verið rýmkuð þannig að gefa mætti út sérleyfi til hvalveiða fyrir Íslendinga. Var sú stöð starfandi til 1939 er seinni heimsstyrjöldin batt enda á starfsemina. Heildarveiði á þessu tímabili var 469 hvalir, þar af 375 langreyðar [708]. Árið 1948 hófust stórhvelaveiðar að nýju frá hvalveiðistöðinni í Hvalfirði sem enn er sú eina á landinu. Þaðan voru veiðar stundaðar allt þar til tímabundið bann Alþjóðahvalveiðiráðsins (IWC) við hvalveiðum í atvinnuskyni tók gildi árið 1985. Á þessum árum veiddust alls 14.516 hvalir og samanstóð ársveiðin að meðaltali af 234 langreyðum, 68 sandreyðum og 82 búrhvölum (uns Alþjóðahvalveiðiráðið stöðvaði búrhvalaveiðar 1982). Í veiðinni mátti einnig finna steypireyðar og hnúfubaka [334, 707]. Auk þeirra hvalveiða sem hér hafa verið nefndar voru hrefnur veiddar á litlum bátum á árunum 1914-1985, aðallega við Norður- og Vesturland, um 50 dýr á ári 1914-1960 en um 200 dýr á ári eftir það fram til 1985 [707].

Er hvalveiðibann Alþjóðahvalveiðiráðsins tók gildi hófust hvalveiðar í rannsóknaskyni hér á landi, en á árunum 1986-1989 voru veiddar 292 langreyðar vegna hvalarannsóknáttaks Hafrannsóknastofnunar [708] og á árunum 2003-2007 voru veiddar 200 hrefnur í rannsóknaskyni [334]. Vegna þess að hvalveiðibanninu var ekki aflétt sagði Ísland sig úr Alþjóðahvalveiðiráðinu árið 1992 en gerðist aðili á nýjan leik árið 2002 og þá með fyrirvara við hvalveiðibannið [56]. Hvalveiðar í atvinnuskyni hófust aftur árið 2006, en óvíst er hvort þeim verði haldið áfram. Stefna Íslands í hvalveiðimálum byggist á ályktun Alþingis um hvalveiðar frá 10. mars 1999 og hafa stjórnvöld lagt áherslu á réttinn til sjálfbærrar nýtingar lifandi auðlinda hafsins. Hvalveiðiráðgjöf Hafrannsóknastofnunar fyrir 2011 og 2012 hljóðar upp á hámark 216 hrefnur og 154 langreyðar hvort ár [334].

Óhætt er að fullyrða að hvalveiðar Íslendinga hafi verið umdeildar bæði á alþjóðavettvangi og hér heima síðustu áratugi. Hvalastofnar um heim allan hafa verið ofveiddir öldum saman og fannst mörgum heldur seint brugðist við er Alþjóðahvalveiðiráðið samþykkti árið 1982 með 27 atkvæðum gegn 7 (5 sátu hjá) tímabundið bann við hvalveiðum í atvinnuskyni frá og með 1986 [710], enda höfðu margir hvalastofnar látið verulega á sjá mun fyrr. T.d. hafði sandlægjum fækkað um 90-96% um 1900, hnúfubak um 80-98% um 1920 og búrhval um 73% 1975 [711]. Í nýlegri úttekt á stöðu stærri sjávardýra (>1 m að lengd) miðað við stofnstærð þeirra fyrir eða í upphafi nytja sést að stofnar hvala á heimsvísu höfðu að jafnaði minnkað um rúmlega 80% er stofnar þeirra voru í lágmarki, en virðast hafa stækkað á ný síðustu ár og standa nú að jafnaði í um 30% af upprunalegri stærð [711]. Flestar tegundir reyðarhvala eru á heimsválista Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) yfir tegundir í hættu, en einstakir stofnar eru ekki metnir sérstaklega. Helsta ástæða þess að hvalategundir eru á listanum er slæmt ástand stofna þeirra í Suðurhöfum (sjá 6.8 kafla um friðun). Ekki verður hér

fjallað nánar um stöðu einstakra tegunda hvala sem finna má við Ísland, enda er þekking þar á verulega ábótavant, sérstaklega varðandi smáhveli (sbr. 3. töflu í kafla 6.2.5.1). Þó skal tekið fram að ágæt þekking er fyrir hendi um stofnstærð nokkurra stórhvela og eru núverandi veiðar á hrefnu og langreyði álitnar sjálfbærar af hálfu Hafrannsóknastofnunar. Langreyður er þó á valista Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) sem tegund í útrýmingarhættu, enda hefur tegundinni fækkað mjög á heimsvísu, þótt Norður-Atlantshafsstofninn hafi ekki hnignað að sama skapi [712]. Þó ber að geta að útbreiðsla langreyða í Norður-Atlantshafi hefur breyst töluvert milli talninga 1987, 1989, 1995 og 2001 þar sem útbreiðslan virðist hafa færst norðar. Þéttleikinn hefur jafnframt aukist suðvestur af Íslandi og á Grænlandssundi [168, 713]. Breytingar á fæðuskilyrðum í hafinu vegna hlýnandi loftslags gætu leitt til aukins þéttleika langreyða á minni svæðum en áður sem og norðlægrar hliðrunar stofnsins. Því má ekki líta á fjölgun langreyða við suðvestur Ísland og á Grænlandssundi sem vísbendingu um stækkun Norður-Atlantshafsstofnsins.

Hvalveiðisaga Íslendinga á ekki að koma í veg fyrir að hvalir öðlist sömu lagalegu stöðu m.t.t. verndarsjónarmiða og önnur íslensk villt dýr sem nýtt eru. Ekki verður hér lagt mat á hvort hvalveiðar Íslendinga eigi sér framtíð, heldur verður sjónum beint að lagalegu umhverfi hvala og kröfum þeirra samninga á sviði náttúruverndar sem Ísland er aðili að eða vill hafa til hliðsjónar.

Lagaleg ákvæði um hvali má finna í Jónsbók, Opnu bréfi um rekatilkall á Íslandi frá 4. maí 1778 og Konungsbréfi (til stiftamtmanns) um landshlut af flutningshvöllum á Íslandi frá 23. júní 1779. Helsta stjórnþækið eru þó lög um hvalveiðar, nr. 26/1949, sem sett voru ári eftir að Íslendingar gengu í Alþjóðahvalveiðiráðið (1948). Lög um hvalveiðar fjalla fyrst og fremst um veiðar og eru fremur fáorð, enda byggist framkvæmd þeirra að mestu leyti á reglugerð nr. 163/1973 (ásamt átta síðari breytingum) um hvalveiðar. Skv. lögum þarf leyfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til að stunda hvalveiðar. Í reglugerðinni er þetta útfært nánar og tiltekið að bannað sé að veiða: a) hvalkálfa, hvali á spena og kvenhvali sem kálfar eða hvalir á spena fylgja, b) hvalategundirnar Grænlands-sléttbak, Íslands-sléttbak, hnúfubak, steypireyði og búrhval og c) langreyðar og sandreyðar innan ákveðinnar stærðar. Endurspeglar þessi upptalning því þá hvali sem eru friðaðir skv. lögum. Þar sem leyfi þarf fyrir veiðum á öllum öðrum hvöllum eru veiðar á þeim þó augljóslega bannaðar nema tilskilinn leyfa hafi verið aflað. Það bann er hins vegar þverbrotið hvað varðar veiðar á smáhvelum, hvort sem það er meðafli í net eða með öðrum hætti, eins og fram kom í ábendingum frá samráðsaðilum. Skv. reglugerð um hvalveiðar á að halda mjög ítarlega utan um hvalveiðar, skráningu og sýnasöfnun. Vorið 2010 lagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram á Alþingi frumvarp um hvalveiðar. Í því voru fyrst og fremst uppfærð ákvæði um hvernig standa skuli að úthlutun veiðileyfa en ekkert var tekið á verndun hvalastofna, umfram það sem er í núgildandi lögum [714]. Sumt var reyndar afturför eins og 4. gr. sem gerði ráð fyrir (án nokkurs rökstuðnings) að heimilt yrði að veiða allar tegundir tannhvala (nema búrhval) og það án tillits til verndarstöðu þeirra á alþjóðavísu og hvort stofnar viðkomandi tegunda þyldu veiðar, svo lengi sem þær væru ekki veiddar í atvinnuskyni. Þá voru í frumvarpinu ekki taldar upp tegundir sem ættu tvímælalaust að njóta alfriðunar eins og steypireyður, sléttbakarnir tveir, náhvalur o.fl. tegundir [157]. Þetta frumvarp hlaut ekki afgreiðslu og hefur ekki verið lagt fram að nýju.

Hafrannsóknastofnun hefur rannsakað hvali og veitt ráðgjöf þar að lútandi. Í samstarfi við nágrannabjóðir við Norður-Atlantshaf hefur stofnunin staðið fyrir víðtækum hvalatalningum á stórhvelum og fer skipulagning talninganna og úrvinnsla niðurstaðna fram innan vísindanefndar NAMMCO þar sem m.a. er byggt á starfi vísindanefndar Alþjóðahvalveiðiráðsins. Upplýsingar um smáhveli byggjast að miklu leyti á skráningum um hvalreka sem Hafrannsóknastofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands hafa séð um. Þá hefur Rannsókn- og fræðasetur Háskóla Íslands á Norðausturlandi stundað ýmsar rannsóknir á hvöllum.

9.3.2 Hvalir í alþjóðlegu samhengi

Ýmsir alþjóðasamningar sem Ísland er aðili að gera verndarkröfur varðandi hvali. Hér verður litið fram hjá þeim fyrirvörum sem Ísland hefur sett og rætt um hvaða skilyrði landið þurfi að uppfylla til að farið sé að fullu eftir helstu samningum ásamt vistgerðartilskipuninni.

Í Bernarsamningnum (sjá 2. kafla) er fjallað sérstaklega um hvali. Af þeim 22 tegundum hvala sem sjá má við Ísland í dag eru 17 í II. viðauka (strangfriðaðar tegundir), fjórar í III. viðauka (tegundir sem veiða má að uppfylltum ákveðnum skilyrðum) en ein tegund telst ekki evrópsk og nær Bernarsamningurinn ekki til hennar (13. tafla). Í umfjölluninni um seli hér að framan var fjallað um hvaða skilyrði gilda fyrir tegundir sem taldar eru upp í III. viðauka. Um strangfriðaðar tegundir (í II. viðauka) gildir að aðildarlönd verða að gera viðeigandi og nauðsynlegar lagalegar og stjórnunarlegar ráðstafanir til að tryggja sérstaka vernd þessara tegunda. Eftirfarandi er bannað af ásettu ráði: a) að fanga dýrin, hafa þau í haldi eða drepa, b) að skemma eða eyða æxlunar- eða hvíldarsvæðum, c) að trufla dýrin, sérstaklega á tímabilum þegar æxlun, ungaumönnun eða dvali stendur yfir, að því leyti að truflunin hefði marktæk áhrif á verndarmarkmið samningsins, d) að safna eða geyma egg tegundarinnar, e) að hafa undir höndum eða stunda viðskipti með lifandi eða dauð dýr, þar með talið einstaka líkamshluta þeirra, afurðir unnar úr þeim eða uppstoppuð eintök [697]. Við fullgildingu samningsins gerði Ísland fyrirvara við 12 tegundir hvala og mótmælti árið 1996 skráningu á 6 hvalategundum til viðbótar í viðauka samningsins. Fjórar af þessum tegundum lifa ekki við Ísland (sjá 13. töflu) [698].

Í CITES-samningnum um alþjóðaverslun með tegundir í útrýmingarhættu (sjá 2. kafla) eru níu tegundir sem sjá má við Ísland taldar upp í viðauka I og 13 tegundir í II. viðauka II (3. tafla). Í I. viðauka er að finna tegundir sem taldar eru í útrýmingarhættu og er öll alþjóðleg verslun með þær eða afurðir þeirra bannaðar. Þó má flytja lífsýni milli landa, t.d. í vísindaskyni, með ákveðnum skilyrðum sem ekki verður fjallað nánar um hér. Í II. viðauka er að finna tegundir sem eru ekki endilega í útrýmingarhættu, en þar sem nauðsynlegt er að hafa einhverja stjórn á verslun með þær eða afurðir þeirra til að fyrirbyggja að þær verði ofnýttar [715]. Í skrá CITES-samningsins um fyrirvara Íslands er að finna 17 tegundir hvala (sjá 14. töflu) [700]. Þar á meðal eru þeir tveir stofnar hvala sem nýttir eru í atvinnuskyni hér við land, hrefna og langreyður, en báðar tegundirnar eru skráðar í I. viðauka. Þrjár af þeim tegundum sem Ísland hefur gert fyrirvara við finnast ekki hér við land [56].



13. tafla. Hvalategundir sem sjá má við Ísland, skipt eftir verndarflokkum Bernarsamningsins.

Viðauki II. Strangfriðaðar tegundir	
Náhvalur (<i>Monodon monoceros</i>) °	Andarnefja (<i>Hyperoodon ampullatus</i>) * °
Hnísa (<i>Phocoena phocoena</i>) * °	Skugganefja (<i>Ziphius cavirostris</i>)
Hnýðingur (<i>Lagenorhynchus albirostris</i>) * °	Norðsnjaldri (<i>Mesoplodon bidens</i>)
Leiftur (<i>Lagenorhynchus acutus</i>) * °	Norðhvalur (<i>Balaena mysticetus</i>) °
Léttir (<i>Delphinus delphis</i>) °	Sléttbakur (<i>Eubalaena glacialis</i>) °
Stökkull (<i>Tursiops truncatus (tursio)</i>) °	Steypireyður (<i>Balaenoptera musculus</i>) * °
Rákahöfrungur (<i>Stenella coeruleoalba</i>)	Langreyður (<i>Balaenoptera physalus</i>) * ♦ °
Háhyringur (<i>Orcinus orca</i>) * °	Hnúfubakur (<i>Megaptera novaeangliae</i>) * °
Marsvín (<i>Globicephala melas</i>) * °	
Viðauki III. Tegundir sem veiða má að uppfylltum ákv. skilyrðum	
Króksnjaldri (<i>Mesoplodon densirostris</i>) ◇	
Búrhvalur (<i>Physeter macrocephalus</i>) * ◇	
Sandreyður (<i>Balaenoptera borealis</i>) * ◇	
Hrefna (<i>Balaenoptera acutorostrata</i>) * ♦ ◇	

* Algeng (eða tillölulega algeng) tegund við Ísland

♦ Tegund sem veidd er í atvinnuskyni við Ísland

◇ Miðjarðarhafsstofn tegundarinnar er strangfriðaður

° Tegund sem Ísland hefur gert fyrirvara við

Mjaldur (*Delphinapterus leucas*) hefur stundum sést við

Ísland en telst ekki til evrópskra tegunda og er því ekki

að finna í viðaukum Bernarsamningsins.

14. tafla. Hvalategundir sem sjá má við Ísland, skipt eftir verndarflokkum CITES-samningsins.

Viðauki I. Verslun bönnuð	Viðauki II. Verslun skal lúta stjórn og eftirliti
Andarnefja (<i>Hyperoodon ampullatus</i>) * °	Mjaldur (<i>Delphinapterus leucas</i>)
Búrhvalur (<i>Physeter macrocephalus</i>) * °	Náhvalur (<i>Monodon monoceros</i>)
Norðhvalur (<i>Balaena mysticetus</i>)	Hnísa (<i>Phocoena phocoena</i>) * °
Sléttbakur (<i>Eubalaena glacialis</i>)	Hnýðingur (<i>Lagenorhynchus albirostris</i>) * °
Steypireyður (<i>Balaenoptera musculus</i>) * °	Leiftur (<i>Lagenorhynchus acutus</i>) * °
Langreyður (<i>Balaenoptera physalus</i>) * ♦ °	Léttir (<i>Delphinus delphis</i>) °
Sandreyður (<i>Balaenoptera borealis</i>) * °	Stökkull (<i>Tursiops truncatus (tursio)</i>) °
Hrefna (<i>Balaenoptera acutorostrata</i>) * ♦ °	Rákahöfrungur (<i>Stenella coeruleoalba</i>)
Hnúfubakur (<i>Megaptera novaeangliae</i>) * °	Háhyringur (<i>Orcinus orca</i>) * °
	Marsvín (<i>Globicephala melas</i>) * °
	Skugganefja (<i>Ziphius cavirostris</i>)
	Króksnjaldri (<i>Mesoplodon densirostris</i>)
	Norðsnjaldri (<i>Mesoplodon bidens</i>)

* Algeng (eða tillölulega algeng) tegund við Ísland

♦ Tegund sem veidd er í atvinnuskyni við Ísland

° Tegund sem Ísland hefur gert fyrirvara við

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni (sjá 2. kafla) fjallar ekki sértækt um hvali en nær til verndunar á fjölbreytni alls lífríkis og tengist hvöllum þannig. Í stefnumörkun Íslands um framkvæmd samningsins kemur fram að efla þurfi rannsóknir og skráningu á útbreiðslu og verndarstöðu íslenskra lífvera og tryggja verndun þeirra þátta lífríkis sem eru verndarþurfi [38]. Með þetta í huga er ljóst að eitt brýnasta verkefni varðandi hvali er gerð válista fyrir íslensk spendýr, hvort sem er á landi eða í legi. Ómögulegt er að taka upplýsta ákvörðun um verndun og veiðar hvala, sérstaklega smáhvela, við Ísland meðan litlar eða engar upplýsingar liggja fyrir um stofnstærð og stofnþróun þeirra. Meðan slíkt ástand varir verður að mati nefndarinnar að taka mið af varúðarreglunni og ekki leyfa veiðar á neinum tegundum þar sem ekki liggur fyrir stofnstærðarmat og áætlað veiðiþol.

Í hafréttarsamingi Sameinuðu þjóðanna (sjá 2. kafla) eru hvalir nefndir sérstaklega (í 65. gr.) en þar kveður m.a. á um að ríki skuli starfa saman með verndun sjávarspendýra í

huga og skulu hvað hvali snertir einkum starfa á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana að verndun og stjórnun þeirra og rannsóknum á þeim. Almenn verndarákvæði má einnig finna í 61. gr. sem kveður á um að strandríki skuli tryggja með viðeigandi verndunar- og stjórnunarráðstöfunum, á grundvelli bestu vísindalegu niðurstaðna sem því eru tiltækar, að tilveru hinna lífrænu auðlinda í sérefnahagslögsögunni sé ekki stofnað í hættu með ofnýtingu. Þá eru hvalir, nánar tiltekið ættirnar Physteridae, Balaenopterae, Balaenidae, Eschrichtiidae, Monodontidae, Ziphiidae og Delphinidae taldar upp í I. viðauka samningsins um miklar fartegundir en um slíkar tegundir gildir (64. gr.) að strandríkið og önnur ríki, sem ríkisborgarar frá veiða á [svo orðað í íslenskri þýðingu samningsins] skulu starfa saman beint eða á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana með það í huga að tryggja verndun og stuðla að því að náð verði markmiðinu um bestu nýtingu þessara tegunda á öllu svæðinu, bæði í sérefnahagslögsögunni og utan hennar.

Vistgerðartilskipunin (sjá 2. kafla) fjallar sértækt um hvali en allar hvalategundir lenda í IV. viðauka um strangfriðaðar tegundir. Um hvali gildir því að aðildarríki skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir til að koma á fót sértækri friðun þeirra innan náttúrulegs útbreiðslusvæðis, sem felur m.a. í sér að bannað sé að yfirlögðu ráði að: a) fanga eða drepa dýrin í náttúrunni, b) trufla dýrin, sérstaklega á tímabilum þegar æxlun, ungaumönnun, dvali eða far stendur yfir, c) eyðileggja eða safna eggjum þeirra í náttúrunni, d) rýra eða eyðileggja æxlunar- og hvíldarsvæði [702]. Samkvæmt þessu eru allar hvalveiðar því bannaðar í Evrópusambandinu óháð stöðu einstakra hvalastofna. Þar að auki eru hnísa og stökkull taldar upp í II. viðauka og þurfa því sérstök friðlönd, sem verða hluti af Natura 2000, í hlutfalli við útbreiðslu og stofnstærð þeirra á lands-, lífsvæða- og Evrópuvísu og verndarstöðu þeirra á þessum svæðum. Þá skal geta þess að sprengiskutlar, sem notaðir eru við hvalveiðar hér við land í samræmi við reglur Alþjóðahvalveiðiráðsins um veiðiaðferðir, falla undir VI. viðauka um veiðitæki og veiðiaðferðir sem bannað er að nota.

Í samningsmarkmiðum varðandi inngöngu í Evrópusambandið fara Íslendingar fram á breytingar á IV. og V. viðauka við vistgerðartilskipunina til þess að Ísland verði áfram bært til að taka ákvarðanir um sjálfbæra nýtingu tiltekinna hvalategunda [647]. Eins er leitað eftir staðfestingu á því að heimildir til nýtingu þessara hvalategunda verði tryggðar til frambúðar. Hér er um að ræða þær tegundir sem veiddar hafa verið fram á síðustu ár. Af hálfu Íslands er ekki talin þörf á því að tilgreina sérstök verndarsvæði fyrir hnísu og stökkul eins og kveðið er á um í II. viðauka við vistgerðartilskipunina. Er hér byggt á vísindalegu mati Hafrannsóknastofnunar sem telur hnísur algengar og útbreiddar og ekki í neinni útrýmingarhættu. Eins að stökkull séu flakkarar sem sjást stöku sinnum á Íslandsmiðum. Loks er óskað eftir breytingum og tæknilegri aðlögun að vistgerðartilskipuninni að því er varðar notkun sprengiskutla til hvalveiða og eins heimild til sölu hvalaafurða.

Þótt Ísland sé ekki enn sem komið er aðili að Bonn-samningnum um villtar fartegundir dýra (sjá 2. kafla), má geta þess að þar hafa verið skráðir þeir hvalir í Norðursjó og Eystrasalti sem eiga á hættu að lenda á valista innan tíðar. Meðal þeirra eru sjö hvalategundir sem finnast á íslenskum hafsvæðum, en það eru hnísa, hnýðingur, leiftur, rákahöfrungur, háhyrningur, grindhvalur og andarnefja. Samningurinn leggur til að þau lönd sem liggja að búsvæðum þessara tegunda hafi samráð sín á milli um verndaráætlun fyrir stofna þeirra [716]. Stofnar þessara tegunda á íslenskum hafsvæðum eru ekki á listanum þar sem staða þeirra við Ísland er lítt þekkt.

Af umfjölluninni hér að framan má sjá að langur vegur er milli núverandi verndarstöðu hvala við Ísland og þeirra krafna sem alþjóðasamfélagið gerir. Það er eðlilegt að lönd geti gert fyrirvara við stakar tegundir eða ákvæði við fullgildinguna alþjóðlegra samninga ef aðstæður í viðkomandi landi eru mjög frábrugðnar því sem gerist annars staðar, enda eru slíkir samningar gerðir til að vernda lífríki en ekki að koma í veg fyrir sjálfbærar nýttjar. Grundvöllur fyrir slíkum undanþágum verður hins vegar, að mati nefndarinnar, að byggjast á áreiðanlegum gögnum um stöðu viðkomandi tegundar eða stofns. Mikil þörf er

á endurskoðun lagaumhverfis hvala, enda vantar tilfinnanlega heildstæð lög um vernd, velferð og veiðar hvala sem byggja á meginreglum umhverfissréttar (sjá 4. kafla). Mikilvægt er að um hvali gildi sömu meginreglur og fyrir önnur villt dýr, þ.e. að allar tegundir séu í grunninn friðaðar og að veiðar byggji á undanþágum og viðeigandi veiðistjórnun, sem tryggir að veiðar séu sjálfbærar og að tekið sé tillit til dýravelferðarsjónarmiða. Setning slíkra laga þarf ekki að koma í veg fyrir sjálfbærar nýttjar einstakra hvalastofna, sé það vilji stjórnvalda að Íslendingar stundi áfram hvalveiðar. Það er álit nefndarinnar að ný villidýralög skuli ná til allra spendýra, þar á meðal hvala, en rök fyrir því eru meðal annars rakin í inngangi sjávarspendýrakafans.

Hafa ber í huga að hvöllum við Ísland gæti einnig stafað ógn af öðrum þáttum en beinum veiðum. Þekkt er að smáhveli drukkna í fiskinetum [717-719] (sjá umfjöllun um meðafla við fiskveiði í kafla 6.6.1) en vöktun á fjölda smáhvala sem veiðast sem meðafla við netaveiðar er mjög ábótavant á Íslandi. Þá getur hvöllum jafnframt stafað ógn af mengun (sjá kafla 6.3) ekki síst neðansjávarhljóðmengun sem er vaxandi vandamál á heimsvísu fyrir hvali [379, 380, 428, 429]. Einnig getur hvalaskoðun í einhverjum tilfellum haft áhrif á atferli hvala [376, 378, 720] en frumniðurstöður rannsókna í Skjálfandaflóa hafa þegar leitt þessi áhrif í ljós [721]. Talið er að mikið áreiti skipaumferðar inn á búsvæði hvala geti haft neikvæð langtímaáhrif á hvalastofna þess svæðis [722] (sjá einnig umfjöllun um náttúrulífstengda ferðapjónustu í kafla 6.6.4). Loks má geta þess hvöllum gæti einnig stafað ógn af þeim breytingum sem fyrrsýðanlegar eru á vistkerfum hafsinna vegna loftslagsbreytinga, þótt erfitt sé að segja til um hver áhrifin á tiltekna hvalategundir verði.

9.3.3 Niðurstöður og tillögur nefndar varðandi hvali

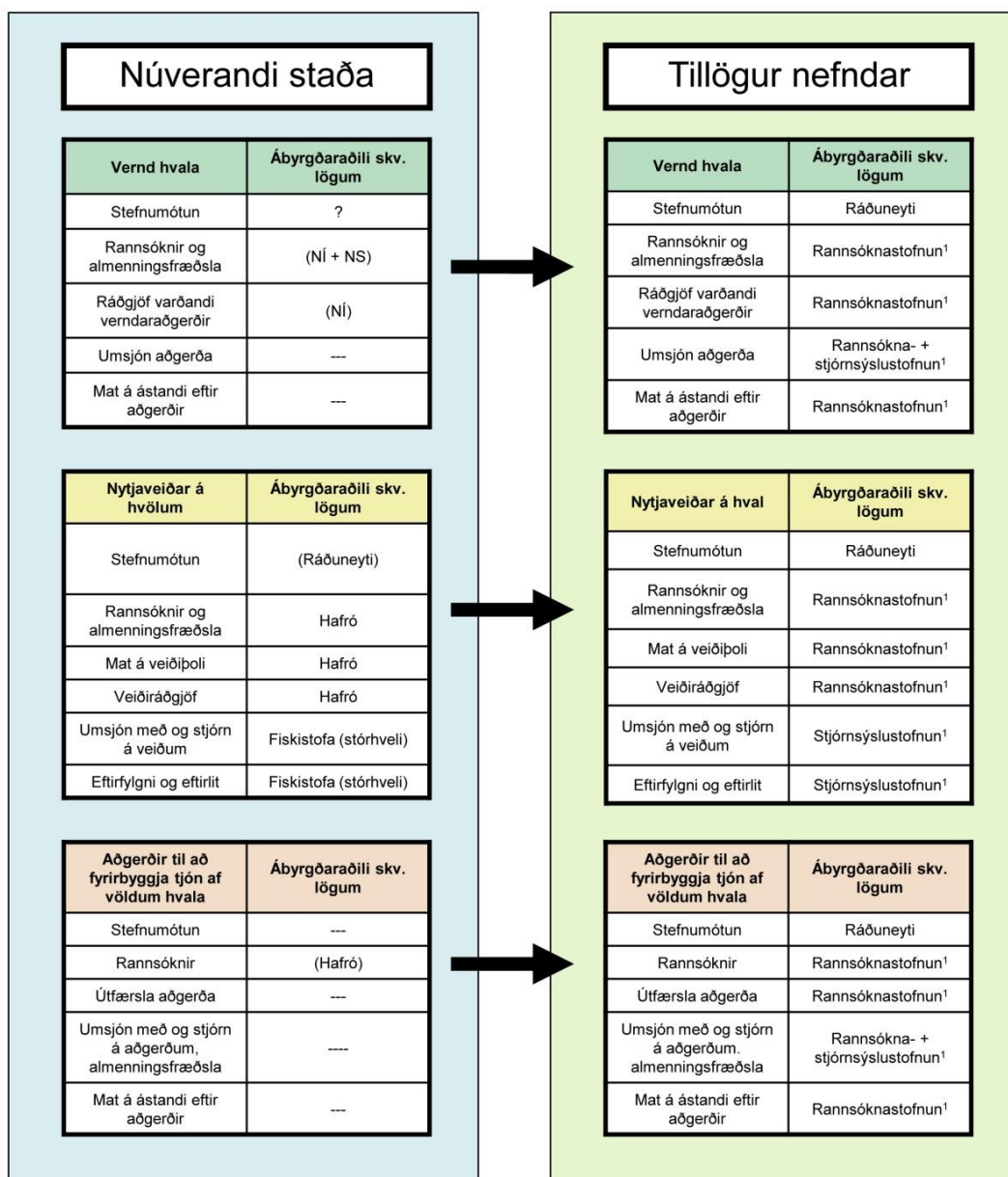
Til að koma málefnum hvala í viðunandi horf er eftirfarandi lagt til:

- Málefni allra hvala ættu að falla undir ný villidýralög. Er þetta einföld og góð leið til að tryggja að meginreglur umhverfissréttar nái einnig til verndar og veiða hvala (sbr. 4. kafla). Við þessa breytingu verður til sú heildarlöggjöf sem vantað hefur um málefni hvala. Þá telur nefndin eðlilegt að málefni allra villtra spendýra, þar með talið hvala, verði sameinuð undir sama ráðuneytinu.
- Öll endurskoðun á lagaumhverfi og umsjón hvala skal hafa það að markmiði að uppfylla þá alþjóðasamninga á sviði náttúruverndar og sjálfbærrar nýtingar auðlinda sem Ísland er aðili að. Undanþágur geta vissulega átt rétt á sér í einhverjum tilfellum en skulu þá byggja á áreiðanlegum gögnum.
- Nauðsynlegt er að stóruka rannsóknir á stofnstærðum og stofnþróun allra helstu hvalategunda sem finna má við Ísland og taka saman valista fyrir öll íslensk spendýr sem hefur stoð í villidýralögum.
- Hvalveiðar á stórhvöllum skulu byggja á sjálfbærri nýtingu, verði þær leyfðar. Einnig skal tryggja hæfni hvalveiðimanna og að kröfur um dýravelferð verði uppfylltar, t.d. að dýr séu aflífuð á sem skjótastan og sársaukaminnstan hátt. Nauðsynlegt er að auka eftirlit til að tryggja að þessi skilyrði verði uppfyllt, t.d. með veiðieftirlitsmanni eða eftirlitsmyndavélum um borð í öllum hvalveiðiskipum.
- Vegna mjög takmarkaðra upplýsinga um ástand stofna smáhvala hér við land er að mati nefndarinnar óskynsamlegt að leyfa veiðar að yfirlögðu ráði á þeim að svo stöddu. Verði ákveðið að leyfa veiðar á smáhvelum þarf að byggja slíkar heimildir á stofnmælingum og áætluðu veiðiþoli (sjá einnig kafla 6.2). Einnig er nauðsynlegt að krefjast veiðikorts, viðeigandi menntunar veiðimanna og halda nákvæma skráningu á öllum slíkum veiðum
- Leitast skal við að takmarka eins og unnt er að smáhveli farist í fiskveiðarfærum, t.d. með fælendi hljóðbúnaði sem komið er fyrir á veiðarfærum og heldur smáhvelum (og selum) frá [723] (sjá einnig umfjöllun um meðafla við fiskveiði í kafla 6.6.1). Á þetta sérstaklega við á mikilvægum fæðu- og uppeldissvæðum

smáhvela við Ísland. Stórefla þarf skráningar á smáhvelum sem veiðast sem meðafli við fiskveiðar. Að mati nefndarinnar er eðlilegt að Hafrannsóknastofnun og Fiskistofa haldi utan um slíkar skráningar. Þá skal leggja bann við sölu á afurðum af smáhvelum sem veiðast í fiskinet, til að fyrirbyggja misnotkun.

- Skilgreina þarf ábyrgðaraðila fyrir alla þá þætti sem taldir eru upp á 24. mynd og fjallað er um í 5. kafla um umsjón með málefnum villtra dýra. Nauðsynlegt er að tryggja aðkomu sérfræðinga sem þekkingu hafa á málefnum að rannsóknnum, veiðiráðgjöf o.þ.h. á sama hátt og gildir um önnur villt dýr og fjallað er um í 5. kafla.
- Hvalaskoðun skal vera leyfisskyld og hvalaskoðunarfyrtæki skulu koma á fót síða- og starfsreglum varðandi umgengni við hvali í samræmi við það sem tíðkast víða erlendis, sbr. t.d. leiðbeiningar PWWA [724], DFP [725] og SMWWC [726]. (Sjá einnig umfjöllun um náttúrulífstengda ferðaþjónustu í kafla 6.6.4).





24. mynd. Yfirlit um ábyrgðaraðila varðandi lykilkætti í tengslum við umsjón málefna hvala. Útskýringar á flokkunum þremur og hverjum undirlitð þeirra má finna í 5. kafla um umsjón málefna villtra dýra. Svigi () utan um nafn aðila merkir að skyldan sé óljós, að skiptar skoðanir séu um hana eða hún sé óvirk. Bandstrik --- merkir að enginn virðist hafa lagalega skyldu á því sviði. Spurningarmerki ? merkir að nefndin fann enga aðila sem tilgreindir eru með beinum hætti í lögum, en ekki er útilokað að einhver gæti verið ábyrgðaraðili með óbeinum hætti. Með „Rannsóknastofnun“ er átt við eina eða fleiri af eftirtöldum stofnunum, sem allar hafa rannsóknarhlutverk skv. lögum: Veiðimálastofnun (VMST), Hafrannsóknastofnun (Hafró), Náttúrufræðistofnun Íslands (NÍ) og Náttúrustofur (NS). Með „Stjórnsýslustofnun“ er átt við Umhverfisstofnun og/eða Fiskistofu. Nefndin tekur ekki afstöðu til nákvæmrar útfærslu á ábyrgð mismunandi stofnana, enda þyrfti að vinna slíka útfærslu í nánú samráði við viðkomandi stofnun/stofnanir. Þó er áréttað að forsenda fyrir faglegri stjórnun á málefnum hvala er að fyrir alla framangreinda þætti verði tilgreint í lögum hvaða aðili/aðilar beri ábyrgðina. Ef fleiri en einn ábyrgðaraðili verði tilgreindur í lögum fyrir ákveðinn málaflokk þarf að útfæra nákvæmlega með hvaða hætti þessir aðilar deili með sér ábyrgðinni, og hvernig þeir skuli vinna að því að skila sameiginlegum tillögum til ráðherra þegar svo ber undir.

¹ Auk tilgreindra/-r stofnunar/-ana komi fagræð og/eða aðrar stofnanir (t.d. Rannsóknasetur Háskóla Íslands á Húsavík) að málum eftir því sem við á, sem staðfest yrði t.d. með samningum (sjá nánar í 5. kafla).

9.4 Samantekt á niðurstöðum og tillögum nefndar varðandi sjávarspendýr

- Engin heildstæð lög eru til um vernd, veiðar og velferð sela og hvala. Lagalegri stöðu og stjórnsýslu þeirra er verulega ábótavant og þarfnast hvort tveggja endurskoðunar, sérstaklega þegar litið er til verndar þessara tegunda. Rostungar eru alfriðaðir á Íslandi en nauðsynlegt er að skerpa á því í nýjum lögum.
- Ísland uppfyllir ekki þær kröfur sem alþjóðasamfélagið gerir til verndar sela og hvala. Við endurskoðun lagaumhverfis sjávarspendýra skal leitast við að uppfylla þá alþjóðasamninga á sviði náttúruverndar sem Ísland er aðili að. Undanþágur eða fyrirvarar geta átt rétt á sér í einhverjum tilfellum en skulu þá byggja á áreiðanlegum gögnum.
- Ný villidýralög skulu ná til bæði sela og hvala, enda tryggir það að meginreglur umhverfisréttar (sbr. 4. kafla) nái einnig til þessara dýra. Að fella öll sjávarspendýr undir villidýralög útilokar ekki sjálfbærar nytjar þeirra frekar en annarra dýra sem lögin ná til. Þá telur nefndin eðlilegt að málefni allra villtra spendýra, þar með talið hvala, verði sameinuð undir sama ráðuneytinu.
- Nauðsynlegt er að leita leiða til að draga úr því að sjávarspendýr veiðist sem meðafli í fiskinet, ásamt því að bæta skráningar á hvölum og selum sem veiðast á þennan hátt (sjá kafla 6.6.1).
- Nauðsynlegt er að skilgreina mun nánar en nú er gert í lögum hvaða aðilar beri ábyrgð á öllum þáttum verndunar og veiða sjávarspendýra sbr. 23. og 24. mynd. Þá skulu veiðar af ásettu ráði ávallt vera leyfisháðar og falla undir skilvirka stjórnsýslu og eftirlit til að tryggja sjálfbærni þeirra.
- Nauðsynlegt er að stórefla rannsóknir á stofnstærð- og þróun stofna sela og hvala við Ísland og útbúa heildstæðan valista íslenskra spendýra á landi og í legi, sem stoð hefur í nýjum villidýralögum.
- Leyfisskylt skal vera að sýna villta hvali og seli í náttúrulegu umhverfi og skulu ferðaþjónustufyrirtæki einnig setja sér siða- og umgengnisreglur sem taka mið að því að valda dýrunum sem minnstri truflun.



10. RANNSÓKNIR Á VILLTUM DÝRUM Í TENGLUM VIÐ VEIÐAR OG VERND

Til að tryggja vernd dýrastofna og sjálfbæra nýtingu er þörf á upplýsingum um breytingar á stofnstærð og um áhrif helstu þátta sem ráða afföllum og nýliðun. Lýðfræði dýra tengist gjarnan framboði af hentugum búsvæðum og varðveislu búsvæða. Framvinda stofna og þeirra búsvæða sem stofnarnir eru háðir er órjúfanleg heild og umræða um rannsóknir er tengjast nýtingu og stofnvernd ætti að skoðast í því ljósi (sjá nánar í kafla 6.1). Ísland er aðili að alþjóðlegum samningum er málið varða. Þar má nefna samninginn um líffræðilega fjölbreytni, Bernarsamninginn og Ramsar-samninginn (sjá nánar í 2. kafla). Í íslenskum lögum eru ákvæði um rannsóknir og rannsóknaskyldu er varða villt dýr og búsvæði þeirra fremur fá og veik. Vöktun á stofnum villtra dýra á Íslandi er enn afar brotakennd og grunnrannsóknir á lýðfræði stofna, útbreiðslu, mikilvægum tengslum stofna við búsvæði og tjóni af völdum villtra dýra hafa verið vanræktar. Rannsóknir og vöktun sem þó hafa verið stundaðar á íslenskum villtum dýrastofnum hafa iðulega verið að frumkvæði einstaklinga fremur en stofnana og framhald slíkra rannsókna er því oft ótryggt.

10.1 Lög um rannsóknir á villtum fuglum og spendýrum

Ákvæði er taka til rannsókna á stofnum villtra fugla og spendýra (nema sela og hvala) eru fyrst og fremst í villidýralögum. Þar er kveðið á um að Náttúrufræðistofnun Íslands skuli stunda rannsóknir á viðkomandi stofnum, meta ástand þeirra og gera tillögur til umhverfis- og auðlindaráðherra um vernd og hvort viðkomandi stofn þoli veiðar. Þetta ákvæði á sér samhljóm í lögum um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur nr. 60/1992, þar sem segir að Náttúrufræðistofnun hafi m.a. að aðalhlutverki að stunda vísindalegar rannsóknir á náttúru landsins, að leiðbeina um hóflega nýtingu náttúrulegra auðlinda og aðstoða með rannsóknum við mat á verndargildi vistkerfa og náttúruininja og áhrifum mannvirkjagerðar og annarrar landnotkunar á náttúruna. Einnig að vinna að rannsóknum á villtum stofnum spendýra og fugla. Sambærileg ákvæði varðandi náttúrustofur er að finna í sömu lögum en rannsóknaáhersla þeirra miðast þó fyrst og fremst við landshlutann þar sem þær starfa.

Af öðrum lögum þar sem tilgreindar eru rannsóknir á villtum dýrum má nefna lög um rannsóknir í þágu atvinnuveganna nr. 64/1965, þar sem greint er frá hlutverkum Hafrannsóknastofnunar og Rannsóknasviðs Landbúnaðarháskóla Íslands. Samkvæmt þeim lögum eru markmið Hafrannsóknastofnunar m.a. að afla alhliða þekkingar um hafið og lífríki þess, einkum til að meta hvernig hagkvæmt og skynsamlegt sé að nýta auðlindir þess og að treysta undirstöður vísindalegrar ráðgjafar um nýtingu hefðbundinna nytjastofna er stefni að hámarksafrakstri Íslandsmiða. Einnig á Hafrannsóknastofnun að veita stjórnvöldum, sjávarútvegi og öðrum aðilum ráðgjöf og þjónustu varðandi nýtingu á auðlindum Íslandsmiða. Í sömu lögum er þó ekki að finna ákvæði um rannsóknir Landbúnaðarháskóla Íslands á villtum dýrum. Einnig mætti nefna lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Þar má finna ákvæði sem gætu tengst rannsóknum á sjávarspendýrum. Vísast þar einkum í tilgang þeirra laga sem er „[...]að stuðla að viðgangi og hagkvæmri nýtingu nytjastofna innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu“. Óljóst er hvaða stofnar teljast nytjastofnar í þessu samhengi. Ætla má að sumir stofnar stórhvala teljist til nytjastofna en óljóst er hvort ákvæðið á við smáhveli og seli (sjá nánar í 9. kafla). Hins vegar ætti ákvæðið ekki að ná til sjófugla, þar sem um þá gilda sérlög (villidýralögin). Í lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 er ekki kveðið á um rannsóknir á villtum fuglum og spendýrum.

Af ákvæðum í framangreindum lögum er oft fremur óljóst hversu langt rannsóknaskylda einstakra stofnana nær og hvaða þætti þeim ber að rannsaka. Ákvæði eru almenn og taka ekki mið af þeirri skilgreindu upplýsingaþörf sem alþjóðlegir samningar og markmið sjálfbærrar þróunar fela í sér. Þá er engin útfærsla á rannsóknarskyldu í reglugerðum settum samkvæmt fyrrgreindum lögum eða hvernig upplýsingar skulu varðveittar eða þeim miðlað.

10.2 Alþjóðlegir samningar í tengslum við rannsóknir og vöktun á villtum fuglum og spendýrum

Íslendingar eru aðilar að alþjóðlegum samningum er varða nytjar og vernd villtra stofna fugla og spendýra (sjá nánar í 2. kafla). Þar má helsta nefna samninginn um líffræðilega fjölbreytni, Bernarsamninginn og Ramsar-samninginn. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni er líklega sá samningur sem hefði átt að hafa hvað mest áhrif á rannsóknaskyldu gagnvart villtum dýrum. Dregist hefur að framfylgja ákvæðum samningsins eins og kom skýrt fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar [40] um framfylgd

samningsins (sjá nánar í 2. kafla). Grunnatriði í samningnum og þjóðréttarleg skylda er að notkun allra efnispátta líffræðilegrar fjölbreytni sé sjálfbær. Hvað villt dýr varðar, fela þessar skuldbindingar m.a. í sér að nauðsynlegt er að þekkja stofnstærð villtra dýra og helstu þætti er stjórna stofnum þeirra s.s. framboð af hentugum búsvæðum. Árið 2008 samþykkti ríkisstjórnin stefnumörkun fyrir Ísland hvað varðar samninginn um líffræðilega fjölbreytni og árið 2010 gaf umhverfisráðuneytið út framkvæmdaáætlun stefnumörkunarinnar [39]. Mikilvægustu atriði stefnumörkunarinnar, hvað varðar villt dýr eru auknar kröfur um grunnrannsóknir ásamt skráningu og vöktun á líffræðilegri fjölbreytni. Þau stefnumið eru grunnur að þeim auknu rannsóknum sem þörf er á svo að nytjum og vernd villtra fugla og spendýra sé best fyrir komið. Í stefnumörkuninni kveður jafnframt á um að náttúruverndaráætlun verði unnin með hliðsjón af samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Það á að gera með því að mynda net verndarsvæða til að tryggja vernd þeirra þátta lífríkisins sem eru sérstæðir og verndar þurfi. Þá á að vinna verndar- og endurheimtaráætlanir fyrir einstakar tegundir, búsvæði og vistgerðir samhliða náttúruverndaráætlun [39]. Þessi markmið falla einkar vel að vernd villtra fugla og spendýra en stofnar þeirra eru oftast en ekki háðir tilvist og viðgangi tiltekinna búsvæða og/eða landssvæða. Einnig eru markmið í stefnumörkuninni um svæðisbundna verndun lífríkis í sjó til að vernda sérstæð vistkerfi og tegundir en slíkt er afar æskilegt hvað varðar seli og hvali sem oft eru svæðisbundnir stóran hluta ársins.

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni og stefnumörkun umhverfisráðuneytisins samræmist vel markmiðum Bernarsamningsins. Samningurinn fjallar um vernd villtra dýra og plantna og búsvæða þeirra í Evrópu (sjá nánar í 2. kafla). Þjóðum sem fullgilda samninginn er ætlað að hafa markmið hans að leiðarljósi við stefnumörkun í umhverfis- og skipulagsmálum. Í samningnum eru einnig ákvæði um búsvæðavernd. Eins og áður segir (sjá einnig 1. rammagrein í kafla um alþjóðlega samninga) hefur dregist úr hófi að uppfylla kröfur samningsins hvað varðar rannsóknir og vöktun. Þá er lögð áhersla á rannsóknir í Ramsar-samningnum um vernd votlendis sem Íslendingar eru aðilar að en Ramsar-samningurinn leggur sérstaka áherslu á vernd votlendisfugla (sjá nánar í 2. kafla).

Hvað varðar samninga og lög sem Ísland er ekki aðili að, en hafa mótandi áhrif á málefni villtra fugla og spendýra í Evrópu og víðar, má helst nefna Bonn-samninginn og bæði fugla- og vistgerðartilskipunina (sjá einnig 2. kafla). Bonn-samningurinn tekur til verndar villtra tegunda fardýra. Vegna norðlægrar breiddargráðu eru fardýr ríkjandi í íslenskri fínu og t.d. eru um 2/3 tegunda íslensku varpfuglafánunnar. Sérstakir samstarfssamningar eru undir Bonn-samningnum. Þar má helst nefna AEWA (*African-Eurasian Waterbird Agreement*) samninginn sem tekur til verndar farfugla. Flestir íslenskir farfuglar fljúga á svokallaðri Austur Atlantshafs farleið (*East-Atlantic Flyway*) og hafa vetursetu í V-Evrópu og V-Afríku. Á sömu farleið eru einnig nokkrir stofnar hánorrænna farfugla sem fara um Ísland vor og haust og er landið afar mikilvægt fyrir þá stofna. Flest önnur lönd á þessari flugleið hafa fullgilt Bonn-samninginn og AEWA samstarfssamninginn [727]. Íslendingar hafa nú ákveðið að gerast aðilar að AEWA og var það tilkynnt á fundi samningsins 14. maí 2012.

Bæði fugla- og vistgerðartilskipunin eru afar viðamiklar og innganga Íslands í Evrópusambandið myndi fela í sér miklar skuldbindingar hvað varðar rannsóknir, vöktun og miðlun gagna. Lykilþáttur í báðum tilskipunum er stofnun sérstakra verndarsvæða til að varðveita tilteknar tegundir og sérstök búsvæði á sjálfbæran hátt. Samkvæmt tilskipununum skulu aðildarríki stofna svokölluð sérstök verndarsvæði (*Special Protection Areas* í fuglatilskipuninni og *Special Areas of Conservation* í vistgerðartilskipuninni) og saman mynda þau net verndarsvæða sem nefnd eru Natura 2000. Verndarsvæðin ná einnig til hafsvæða. Með því að setja á fót og viðhalda neti verndarsvæða uppfylla lönd Evrópusambandsins skyldur sínar gagnvart samningnum um líffræðilega fjölbreytni, auk þess sem hafverndarsvæði á vegum OSPAR-samningsins myndi einnig rúmast innan Natura 2000. Það fer því afar vel saman að taka upp þessar tilskipanir og að standa við

markmið samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Samkvæmt Ramsar-samningnum þarf einnig að tilnefna votlendissvæði sem mikilvæg eru fyrir fugla. Þar myndi stofnun verndarsvæða einnig samnýttast.

Miklar kröfur eru gerðar um rannsóknir í bæði fugla- og vistgerðartilskipuninni og í samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Sérstök verndarsvæði samkvæmt tilskipuninum eru tilnefnd vegna ákveðinna mældra þátta sem taldir eru mikilvægir, t.d. stofna tiltekinna dýra. Vöktun og viðhald á þeim skilgreindu þáttum ræður svo hvort svæði heldur stöðu sinni. Ef svæði er t.d. tilnefnt vegna ákveðins fuglastofns mega aðgerðir eða framkvæmdir á svæðinu ekki skerða lífslíkur eða viðkomu í stofninum (þeir tveir þættir sem ráða stofnstærð). Til að hægt sé að meta slíkt er ekki einungis þörf á upplýsingum um breytileika í stofnstærð heldur einnig um þá þætti sem stjórna lýðfræði stofnsins. Svæði er því ekki tilnefnt og því viðhaldið út frá tilfinningu fyrir mikilvægi einni saman, heldur er þörf á viðamiklum vísindalegum mælingum. Samkvæmt fuglatilskipuninni hafa einnig verið ritaðar leiðbeiningar um sjálfbærar veiðar (*Guide to Sustainable Hunting*) [147], sem gera ráð fyrir að stofnar séu vaktaðir og að lýðfræði þeirra sé þekkt svo hægt sé að meta sjálfbærni veiða og stjórna veiðum (sjá einnig í kafla 6.2).

Framangreindir samningar og tilskipanir Evrópusambandsins gera allir kröfur um að stofnar séu verndaðir og/eða nýttir með hliðsjón af magnbundnum upplýsingum um ástand og framvindu þeirra. Ábyrg aðild að þessum samningum gerir því ótvíræðar kröfur um að Íslendingar hafi á reiðum höndum uppfærðar staðtölur um ástand og eðli villtra dýrastofna og búsvæða þeirra.

Viðgangur villtra stofna fugla og spendýra getur gefið vísbendingu um hvernig gengur að ná markmiðum sjálfbærrar þróunar. Hryggdýr eru ofarlega í fæðukeðjum, oft hreyfanleg og reiða sig á aðra hópa dýra og plantna og gefa þannig vísbendingar um ástand lands, frjósemi og landnotkun. Í Bretlandi eru stofnvísitölur fuglastofna t.d. einn af 20 höfuðþáttum sem notaðir eru til að vakta breytingar á lífsgæðum, til jafns við þætti eins og hagvöxt og heilsu [728]. Umhverfisstofnun hefur um nokkurt skeið birt slíka umhverfisvísa sem ná m.a. til nokkurra stofna villtra dýra. Viðgangur fuglastofna er þannig talinn gefa víðtækar vísbendingar um ástand umhverfisins. Vandaðar rannsóknir á áberandi lífverum eins og spendýrum og fuglum geta því nýst á fleiri vegu en til að stuðla að ábyrgri nýtingu og vernd tiltekinna stofna.

10.3 Áhrif rannsókna á villt dýr

Til að stunda rannsóknir á villtum dýrum þurfa vísindamenn í einhverjum tilfellum að grípa til aðgerða sem haft geta neikvæð áhrif á villt dýr, svo sem lífsýnatöku, lífveiða og merkinga á dýrum. Þá geta talningar í einhverjum tilfellum valdið truflunum. Umsvif af þessu tagi eiga væntanlega eftir að aukast talsvert á Íslandi, sérstaklega ef uppfylla á þær kröfur um rannsóknir sem alþjóðlegir samningar gera. Nauðsynlegt er að vísindamenn fari að villtum dýrum með gát og haldi truflun í lágmarki.

Vísindaveiðar eru veiðar á dýrum, lifandi eða dauðum, sem nauðsynlegar þykja vegna rannsóknahagsmuna. Lífveiðar eru mun algengari og eru t.d. stundaðar við hefðbundnar fuglamerkingar eða þegar ná þarf dýrum til að setja á þau senditæki. Einnig þarf oft að ná dýrum til að taka lífssýni, t.d. til sameindarannsókna. Dráp á villtum fuglum og spendýrum í rannsóknaskyni er fremur sjaldgæft en getur þó verið nauðsynlegt í tilfellum þar sem ekki er hægt að koma við lífveiðum eða mjög erfitt er að afla sýna á annan hátt. Slíkar aðferðir ættu að vera neyðarbrauð og ekki nema að vel athuguðu máli þegar aðrar leiðir koma ekki til greina. Nauðsynlegt er að skýr farvegur sé fyrir leyfisveitingar til hvers konar vísindaveiða og ætti hann að hafa stoð í lögum.

Telja má líklegt að fuglamerkingar séu algengasta inngríp rannsakennda í daglegt líf villtra dýra á Íslandi. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur ein heimild til að láta merkja villta fugla á Íslandi skv. villidýralögum og getur stofnunin veitt einstaklingum leyfi til merkinga samkvæmt reglum sem hún setur og samþykktar eru af ráðherra. Reglur þessar skulu birtar í Stjórnartíðindum (4. gr.) en það hefur enn ekki verið gert. Náttúrufræðistofnun Íslands er einnig heimilt að veiða friðaða fugla, án sérstakrar undanþágu (7. gr.) og hefur heimildin verið í lögum um langa hríð. Þetta mátti teljast eðlilegt meðan verið var að byggja upp vísindasafn um fugla og eru nú um 15 þúsund hamir í safni Náttúrufræðistofnunar Íslands. Hin síðari ár hefur hins vegar lítið reynt á þetta opna heimildarákvæði. Nefndin telur að fella eigi þessa heimild Náttúrufræðistofnunar Íslands niður og gera stofnuninni skylt að sækja um undanþágur líkt og aðrir rannsóknaraðilar þurfa að gera, enda er umhverfis- og auðlindaráðherra heimilt að veita undanþágur til veiða á friðuðum dýrum til rannsókna. Þá getur Umhverfisstofnun veitt tímabundna undanþágu til að nota annars ólöglegar veiðiaðferðir í vísindaskyni ef aðrar aðferðir eru ekki taldar henta. Þess ber þó að geta að samkvæmt reglugerð um dýratilraunir, nr. 279/2002, er óheimilt að nota lifandi dýr við kennslu, tilraunir, rannsóknir, framleiðslu eða prófun efna eða lyfja og við sjúkdómsgreiningu nema með sérstöku leyfi tilraunadýranefndar, ef slíkri notkun fylgir álag eða þjáning fyrir dýrið. Í reglugerðinni er álag eða þjáning skilgreind sem röskun á líffræðilegum, sálrænum, atferlisfræðilegum eða eðlis- og efnafræðilegum þáttum hjá dýrinu. Dæmi um slík áhrif eru sársauki, ótti, líkamleg áreynsla, hita- og rakastigsbreytingar ásamt sverti sem getur talist óeðlilegt fyrir viðkomandi dýrategund. Samkvæmt 2. grein reglugerðarinnar þarf ekki leyfi tilraunadýranefndar fyrir einföldum einstaklingsmerkingum á dýrum (s.s. fuglum og fiskum), söfnun sýna af líkamsvessum og blóðsýnatökum þar sem ekki er ástæða til að ætla að aðgerðin hafi áhrif á eðlilegt atferli dýrsins heldur einungis örstutt óþægindi.

Setja ætti skýrar reglur um umgengni við villt dýr sem nái einnig til vísindamanna. Nauðsynlegt er að skilgreina hvaða rannsóknir, sem fela í sér inngríp í líf villtra dýra, ættu að þarfnast leyfis og hverjar ekki. Leyfisveiting ætti að vera í höndum Umhverfisstofnunar og jafnframt væri eðlilegt að setja upp námsскеið fyrir þá sem ætla sér að stunda rannsóknir á villtum dýrum sem fela í sér verulegt inngríp. Háskóli Íslands og Náttúrufræðistofnun Íslands gætu staðið að slíkri fræðslu eftir atvikum. Erlendir vísindamenn sem hér stunda rannsóknir ættu að lúta sömu reglum og innlendir eða sýna fram á hliðstæða þjálfun.

Þá ber að hafa í huga að rannsóknir geta einnig haft neikvæð áhrif á villt dýr án þess að verið sé að handsama þau. Áhrifin geta verið tímabundin, svo sem við lágflug við vöktun ýmissa tegunda fugla og sela, eða umferðar gangandi vísindamanna um þétt fuglavörp, eða langvarandi, t.d. við nákvæmar atferlisrannsóknir á villtum dýrum (sjá einnig í kafla 6.7). Nauðsynlegt er að rannsóknaraðilar sem stunda slíkar rannsóknir setji sér umgengnisreglur sem taka mið af því að halda truflun í lágmarki.

10.4 Helstu atriði sem þarf að bæta varðandi rannsóknir á villtum dýrum

Það er ljóst að auka þarf rannsóknir og vöktun á íslenskum villtum dýrum ef uppfylla á þá samninga sem Íslendingar eru þegar aðilar að. Almennar umgengnisreglur og markmið sjálfbærrar þróunar krefjast þess einnig að vísindalegar upplýsingar séu hafðar til hliðsjónar við nýtingu og vernd villtra dýra. Með hliðsjón af slíkum viðhorfum, íslensku lagaumhverfi og þeim ábendingum sem nefndinni bærust eru lagðar til eftirfarandi úrbætur.

- 1) Ábyrgð ráðgjafastofnana og aðkomu sérfræðinga utan þeirra að málefnum villtra dýra. Sérfræðingar á sviðum er varða villta dýrastofna eru fáir á Íslandi og oft

utan lögbundinna ráðgjafastofnana umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Nauðsynlegt er að nýta þá sérfræðiþekkingu. Eðli málsins samkvæmt hafa stærri stofnanir mest bolmagn í tíma og rúmi til að halda úti rannsóknum og eðlilegt að meginábyrgð sé á þeirra höndum en það er jafnframt sú leið sem margar nágrannabjóðir hafa farið. Því þarf að leita formlegra leiða til að sérfræðingar utan þeirra stofnana geti lagt sitt að mörkum. Nefndin telur eðlilegt að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi forgöngu um samþættingu upplýsinga hvað varðar málefni villtra dýra. 1) Náttúrufræðistofnun Íslands ætti að gefa reglulega út skýrslur um ástand stofna, veiðiþol o.fl. í samvinnu við sérfræðinga utan stofnunarinnar. 2) Á skýrslunum ætti að byggja stefnumörkun um forgangsröðun rannsókna og gildi sú stefnumörkun í ákveðinn tíma og væri samþykkt af ráðherra. 3) Rannsóknum sem byggðu á þeirri forgangsröðun væri hægt að fela þeim sem til þess væru hæfir, óháð vinnustað t.d. með samningum. Tryggja þarf þeim aðilum sem bera lagalegar skyldur í þessu efni fjármagn til að uppfylla þær skilgreindu lágmarkskröfur sem gerðar eru til þeirra um rannsóknir og yfirsýn hvað varðar málefni villtra dýra (sjá nánar í 5. kafla).

- 2) Þörf er á skýrari verkaskiptingu stofnana og rannsóknaaðila sem koma að rannsóknum og vöktun á villtum fuglum og spendýrum. Skerpa þarf á verksviðum stofnana og annarra sem hafa aðkomu að málefnum villtra dýra (sjá nánar í 5. kafla).
- 3) Skilgreina þarf hvaða stofna þarf nauðsynlega að vakta til að uppfylla skyldur og hverja væri æskilegt að vakta. Almennt má álykta að algert lágmark sé að hafa staðgóðar upplýsingar um framvindu allra stofna sem veiddir eru, um helstu þætti sem stjórna stofnstærð þeirra, um búsvæðaval og vernd búsvæða þeirra. Slík þekking liggur aðeins fyrir í undantekningartilfellum. Einnig ætti að rannsaka vandlega þær tegundir sem Íslendingar bera sérstaka ábyrgð á, t.d. vegna hlutfalls heimsstofns á Íslandi. Þar má nefna tófu, nokkra fuglastofna og sum sjávarspendýr. Ef uppfylla á markmið alþjóðlegra samninga sem Ísland á aðild að eða þeirra samninga sem móta umhverfisstefnu í nágrannalöndunum (t.d. tilskipana Evrópusambandsins um fugla og vistgerðir) er ljóst að stórefla þarf rannsóknir. Staðgóðar og uppfærðar grunnupplýsingar, einkum um lýðfræði og tengsl stofna við búsvæði, þurfa þá að vera til fyrir helstu villtu dýrastofna landsins. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur unnið vöktunaráætlun fyrir íslenska fugla í samvinnu við fjölda sérfræðinga [173].
- 4) Skilgreina þarf mikilvægi búsvæða fyrir vernd og nýtingu villtra dýrastofna í lögum. Tengsl búsvæða við viðgang villtra dýrastofna eru órjúfanleg (sjá nánar í kafla 6.1) og til að ná markmiðum um vernd og sjálfbæra nýtingu er aukin þekking á búsvæðum villtra dýra nauðsynleg. Nefndin telur að sú hugmyndafræði sem bæði fugla- og vistgerðartilskipunin byggja á henti vel til að ná fram eðlilegum markmiðum um búsvæðavernd m.t.t. villtra dýra. Lagt er til að hliðstæð og skýr ákvæði um tengsl búsvæða og villtra dýra verði sett fram í íslenskri löggjöf.
- 5) Ákveða þarf hvernig háttá á viðbragðsáætlunum hvað varðar nýtingu og vernd villtra dýrastofna. Slíkar áætlanir þurfa að vera beintengdar vöktun stofna. Víða erlendis gegna vólistar þessu hlutverki en þar er verndarstöðu tegunda og stofna raðað eftir alþjóðlegum viðmiðum um framvindu stofna. Lesa má nánar um eðli og tilgang vólistar í Hvítbók um náttúruvernd [75]. Til að vólistar séu gagnleg tæki er þörf á að uppfæra þá reglulega og beintengja þá við framkvæmd verndunar sem einnig er uppfærð reglulega. Hérlandis hefur Náttúrufræðistofnun Íslands gefið út vólistar fyrir plöntur og fugla en þeir hafa ekki verið uppfærðir reglulega. Vólisti fyrir spendýr hefur ekki verið gefinn út. Eðlilegt væri að uppfæra vólistar reglulega og hafa þá til hliðsjónar við stjórnun stofna, nýtingu þeirra og vernd en slík tenging er ekki fyrir hendi. Nauðsynlegt er að vólistar hafi formlega stöð í lögum (sjá einnig í 5. kafla og 6.8.4).
- 6) Auka þarf rannsóknir á tjóni af völdum villtra dýra. Í fyrsta lagi til að skilgreina og meta tjónið sjálft á magnbundinn hátt og í öðru lagi til að auðvelda ákvarðanir varðandi umfang og eðli aðgerða sem draga eiga úr tjóni. Einnig er þörf á

- rannsóknnum á aðferðum til að draga úr tjóni og nauðsynlegt að skilgreina rannsóknarskyldu vegna slíkra rannsókna í lögum (sjá nánar í 5. kafla).
- 7) Skoða þarf kosti og galla aðildar að samningum sem Íslendingar hafa ekki undirritað en falla vel að markmiðum annarra samninga sem Ísland er aðili að og stefnumótun um sjálfbæra nýtingu íslenskrar náttúru. Þar má nefna Bonn-samninginn og tilskipanir Evrópusambandsins um fugla og vistgerðir. Vega þarf afmarkaða hagsmuni, t.d. varðandi sjávarspendýr og hefðbundna hlunnindanýtingu, á móti þeim kostum sem af aðild þessara samninga myndi hljóta, hvað varðar bættar verndarstöðu íslenskra villtra dýrastofna og búsvæða þeirra. Nefndin telur að Íslendingar ættu umsvifalaust að fullgilda Bonn-samninginn um vernd fardýra. Stærstur hluti íslenskra villtra dýra eru fardýr og Ísland er eina landið í Norður- og Vestur-Evrópu sem ekki hefur fullgilt Bonn-samninginn. Yfirlýsing um aðild að fuglahluta Bonn-samningsins (AEWA) að Íslands hálfu var gefin út í maí 2012 [729]. Íslendingar gengu frá umsókn að AEWA-samkomulaginu í mars 2013 og verða fullgildir aðilar frá og með 1. júní 2013 [61]. Upptaka ákvæða sem væru í anda tilskipana Evrópusambandsins um vistgerðir og fugla væri einnig til mikilla bóta fyrir villt dýr (sjá nánar í kafla 6.1).
- 8) Skoða þarf sérstaklega hvernig rannsóknnum og vöktun er háttað á sjávarspendýrum, hvaða kröfur þarf að gera um rannsóknir og hvernig Íslendingar uppfylla skyldur sínar að þessu leyti. Sjá nánar í 9. kafla um sjávarspendýr.

10.5 Niðurstöður nefndar varðandi rannsóknir

- Nauðsynlegt er að stórauka rannsóknir á íslenskum villtum dýrastofnum til að fylgjast með viðgangi þeirra, til að tryggja að nytjar séu sjálfbærar og til að uppfylla alþjóðlega samninga sem Íslendingar hafa fullgilt. Bæta þarf vöktun stofna villtra dýra og meta hvernig viðgangur þeirra tengist búsvæðum og vernd búsvæða. Eðlilegt er að grunnupplýsingar um lýðfræði og búsvæði séu til fyrir helstu stofna villtra dýra sem finna má á Íslandi en algert lágmark er að slíkar upplýsingar séu til yfir þá stofna sem eru veiddir og þá sem Íslendingar bera sérstaka ábyrgð á.
- Þróa þarf viðbragðsáætlanir til að tryggja sem best ástand stofna. Reglulega uppfærðir válistar eru líklegir til að nýtast vel í því efni.
- Auka þarf rannsóknir á tjóni af völdum villtra dýra og leiðum til að koma í veg fyrir tjón.
- Skipan málefna villtra dýra varðandi rannsóknir er ekki nógu skýr. Skerpa þarf á hlutverki stofnana hvað varðar rannsóknir og umsýslu stjórnunar stofna og tryggja betur aðkomu sérfræðinga utan helstu ráðgjafastofnana að málefnum villtra dýra (sjá einnig 5. kafla).
- Skilgreina verður betur en nú er gert hvaða rannsóknir á villtum dýrum fela í sér svo mikið inngríp að rannsóknamenn þurfi sérstök leyfi til að stunda þær. Einnig þyrfti að koma á fót námskeiðum fyrir þá sem hyggjast stunda slíkar rannsóknir og ættu sömu reglur að gilda um innlenda og erlenda vísindamenn sem hér stunda rannsóknir.
- Alþjóðlegir samningar hafa flestir svipað inntak hvað varðar stöðu þekkingar og rannsóknarskyldu. Hnitmiðaðar rannsóknir og vöktun myndu því samnýtast til að uppfylla fleiri samninga. Verulega hefur skort á að Ísland uppfylli ákvæði um rannsóknarskyldu í þeim samningum sem það á þegar aðild að.
- Brýnt er að taka til skoðunar aðild að alþjóðlegum samningum sem Íslendingar eru ekki aðilar að en ástæða væri til að taka upp. Þar má helst nefna Bonn-samninginn um verndun fardýra.



11. ALMENNINGSFRÆÐSLA OG UMHVERFISVITUND

Viðhorf almennings til verndar og veiða villtra dýra getur haft mikil áhrif á lagalega stöðu þeirra og hvort lögum sé framfylgt. Fræðsla hefur áhrif á almenningsviðhorfið og getur bæði stuðlað að því að löggjöf endurspegli á fullnægjandi hátt þá þekkingu sem fyrir hendi er og verið mikilvæg leið til að skilningur sé á tilgangi laga og að farið sé eftir þeim. Skilningurinn er þannig ein forsenda þess að lögin skili tilætluðum árangri og stuðlar að sátt um vernd og sjálfbærar nýttjar villtra dýra.

Í samningnum um líffræðilega fjölbreytni er fjallað sérstaklega um almenningsfræðslu og umhverfisvitund (13. gr.). Þar kemur fram að aðildarríki skulu:

- a) Halda á lofti og hvetja til aukins skilnings á mikilvægi verndar líffræðilegrar fjölbreytni og þeim aðferðum sem gagnast vel í varðveislu hennar. Einnig að nýta fjölmiðla til að koma boðskapnum á framfæri og innlima málefni líffræðilegrar fjölbreytni inn í námsskrár og annað skólastarf.
- b) Eiga í samvinnu, eins og við á, við önnur ríki og alþjóðastofnanir um þróun mennta- og fræðsluáætlaana um náttúruvernd og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni.

Þá er einnig lögð áhersla á fræðslu og þekkingu almennings og stjórnámálanna í stefnumótun samningsins til 2020 (*Aichi Targets* [730]).

Áhersla samningsins á fræðslu endurspeglast bæði í stefnumörkun og áætlun Íslands um framkvæmd hans, en í framkvæmdaáætluninni er m.a. fjallað um hvernig hið opinbera

eigi að stuðla að góðri þekkingu þjóðarinnar á lífríki landsins með því að i) styrkja námsskrár og almannafræðslu þar að lútandi, ii) efla fræðsluhlutverk opinberra rannsókn- og stjórnsýslustofnana sem sinna lífríkismálum og iii) efla tengsl þeirra við skóla landsins og efla fræðslu um líffræðilega fjölbreytni í þjóðgörðum, þjóðskógum og öðrum verndarsvæðum með útgáfu og leiðsögn.

Í villidýralögum er ekki með beinum hætti kveðið á um almenningfræðslu um villt dýr, þótt fram komi að Umhverfisstofnun eigi að leiðbeina þeim sem stunda veiðar og aðrar aðgerðir til þess að koma í veg fyrir tjón af völdum villtra dýra. Nokkrar stofnanir og aðilar hafa þó lögbundin fræðsluhlutverk þegar litið er til íslenskrar náttúru. Í lögum um Náttúrufræðistofnun Íslands og náttúrustofur (nr. 60/1992) kemur fram að Náttúrufræðistofnun Íslands eigi að styðja við uppbyggingu sýningarsafna um náttúrufræði með upplýsingum og ráðgjöf og miðla þekkingu um íslenska náttúru til skóla, fjölmiðla og almennings. Þá eiga náttúrustofur að veita fræðslu um umhverfismál og náttúrufræði og aðstoða við gerð náttúrusýninga. Í lögum um náttúruvernd (nr. 44/1999) er einnig fjallað um fræðslu, en þar kemur fram að Umhverfisstofnun eigi að veita fræðslu á náttúruverndarsvæðum og almenna fræðslu um náttúruvernd, m.a. í fjölmiðlum. Þá eiga náttúruverndarnefndir að stuðla að náttúruvernd hver á sínu svæði, m.a. með fræðslu, og landverðir á náttúruverndarsvæðum eiga m.a. að sjá um eftirlit og fræðslu.

Þrátt fyrir framangreind lögbundin fræðsluhlutverk ýmissa aðila telur nefndin að almenningfræðsla hafi oft orðið út undan og að hana þurfi að efla til muna þegar litið er til villtra dýra. Nauðsynlegt er að skerpa á fræðsluhlutverki viðeigandi aðila í nýjum villidýralögum.

11.1 Hvaða fræðslu vantar?

Að mati nefndarinnar er þekkingu þorra þjóðarinnar ábótavant á mörgum grundvallarsviðum lífríkis landsins. Þegar litið er sérstaklega til villtra fugla og spendýra er ljóst að einkum þarf að efla fræðslu til muna um eftirfarandi þætti:

- **Dýralíf í landinu**, þ.e. hvaða tegundir fugla og spendýra er hér að finna, helstu einkenni þeirra og lífnaðarhættir.
- **Sérstaða íslensks lífríkis**. Þótt hér finnist færri tegundir en á suðlægari og minna einangruðum svæðum er íslenskt lífríki að mörgu leyti sérstakt [75, 215] og er nauðsynlegt að almenningur geri sér grein fyrir þeirri sérstöðu, en það mun stuðla að aukinni virðingu fyrir lífríki landsins.
- **Ábyrgðartegundir Íslands**. Nauðsynlegt er að kynna betur þær tegundir sem teljast til ábyrgðartegunda hér á landi (sjá 3. kafla og 3.-5. töflu í kafla 6.2.5) og hvaða skuldbindingar við höfum gagnvart þessum tegundum.
- **Mikilvægi búsvæðaverndar**. Skilningur á að ólík búsvæði séu tegundum mis mikilvæg og hvaða búsvæði beri helst að vernda mun væntanlega leiða til bættrar umgengni manna um slík svæði. Einnig aukast þannig líkur á sátt um aðlaganir sem gæti þurft að innleiða þegar ákvarðanir eru teknar um framkvæmdir (sjá einnig kafla 6.1 um vernd búsvæða).
- **Áhrif á gengra lífvera á lífríki**. Almennur gegnir mikilvægu hlutverki í innflutningi og dreifingu á gengra lífvera. Aukinn skilningur á þeim hættum sem dreifing slíkra lífvera hefur í för með sér mun væntanlega draga úr tjóni af þeirra völdum og stuðla að sátt um aðgerðir sem kunna að vera nauðsynlegar til að hefta útbreiðslu þeirra.
- **Greind og tilfinningar dýra**. Rannsóknir á greind og tilfinningalífi dýra hefur fleygt fram á síðustu árum og hafa þær sýnt að þessir þættir hafa verið vanmetnir [731-739]. Fræðsla um tilfinningar og skynjun dýra getur mótað viðhorf til þeirra. Hún er sérstaklega mikilvæg þegar litið er til dýravelferðarsjónarmiða og getur því

skipt höfuðmáli í bættri umgengni manna við dýr, hvort sem þau eru villt eða í umsjón manna.

- **Villidýralögin og lagaleg staða íslenskra fugla og spendýra.** Góð villidýralög gera lítið gagn ef almenningur veit ekki af þeim. Nauðsynlegt er að kynna með markvissari hætti efnisatriði laganna og ástæður þeirra takmarkana sem þau fela í sér.
- **Ástand jarðar og gildi sjálfbærni.** Til að auka virðingu fyrir því lífríki sem hér er að finna getur verið gagnlegt að auka færni almennings í að setja lífríkisvernd í samhengi við þá neikvæðu þróun sem á sér stað á heimsvísu. Til að það gangi vel þarf að bæta skilning almennings á vistfræði, vistheimt og líffræðilegri fjölbreytni.

11.2 Hverjir eiga að fræða og hvernig?

Fræðsla um þá þætti sem taldir eru upp hér að framan þarf helst að ná til allra landsmanna óháð aldri, kyni, menntun og búsetu. Til að það gerist þarf að setja upplýsingarnar fram á marga mismunandi vegu. Í nútímasamfélagi þar sem sífellt bætast við fleiri afþreyingarmöguleikar verður samkeppnin um athygli fólks æ meiri og því getur reynst þrautinni þyngra að koma fræðsluefni áleiðis. Á móti kemur að tölvutækni og netsamband veita sífellt ný og fjölbreyttari tækifæri til miðlunar. Hér verða nefndar nokkrar þeirra leiða sem nefndin telur farsælar til árangurs en eðli málsins samkvæmt er ekki um tæmandi lista að ræða. Til að bæta lagalegra stöðu villtra dýra, auka lífríkisvernd og ná til sem flestra markhópa, er lagt til að reynt verði að nota sem flestar ólíkar leiðir en ekki lögð áhersla á eina eða fáar þeirra á kostnað annarra.

Auka fræðslu á öllum skólastigum, þó sérstaklega í grunn- og menntaskóla. Útbúa þarf nýtt kennsluefni og uppfæra námsskrá. Slík vinna væri á ábyrgð mennta- og menningarmálaráðuneytisins en þyrfti að vinna í samstarfi við umhverfis- og auðlindaráðuneytið og viðeigandi fagstofnanir á sviði náttúrufræða. Þá er einnig nauðsynlegt að fræðsla um framangreint verði innlimuð í námsefni almennrar kennaramenntunar.

Auka fræðslu til veiðimanna. Bæta þyrfti umfjöllun um framangreind atriði við menntun veiðimanna. Samkvæmt könnun á vegum Skotvís finnst meirihluta veiðimanna veiðikortanámskeið Umhverfisstofnunar vera of stutt (sjá einnig umfjöllun um menntun veiðimanna í kafla 8.1.2.1). Víða erlendis standa skotveiðifélög fyrir ýmiss konar fræðslu til veiðimanna og gæti t.d. Skotvís sinnt því hlutverki hérlendis.

Efla safnastarfsemi. Vítt og breitt um landið má finna ýmis smásöfn um náttúru Íslands en ekkert safn gerir þó íslenskri náttúru fullnægjandi skil. Brýnt er að koma á fót heildstæðu safni eða söfnum sem fræða um náttúru landsins á aðgengilegan og nútímalegan hátt. Samkvæmt safnalögum (nr. 141/2011, sem tóku við af lögum nr. 106/2001) á Náttúruminjasafn að vera eitt þriggja höfuðsafna Íslands og hafa lög verið sett um Náttúruminjasafn Íslands (nr. 35/2007) þar sem fram kemur að hlutverk þess sé að varpa ljósi á náttúru Íslands, náttúrusögu landsins, nýtingu náttúruauðlinda og náttúruvernd, auk þess að varpa ljósi á samspil manns og náttúru og á náttúru landsins í alþjóðlegu samhengi. Náttúruminjasafnið er afsprengi Hins íslenska náttúrufræðifélags, sem stofnað var 16. júlí 1889, en bygging myndarlegs náttúrugripasafns í Reykjavík var eitt helsta markmið stofnenda félagsins. Því miður hefur þetta safn ekki enn orðið að veruleika þar sem Náttúruminjasafn Íslands hefur einungis til umráða skrifstofuaðstöðu en sýningarsali vantar. Víða erlendis gegna náttúrufræði- eða náttúrugripasöfn mikilvægu hlutverki í almenningsfræðslu og starfa oft í nánnum tengslum við öll skólastig ásamt rannsóknasamfélagi. Brýnt er að bæta úr bágri stöðu safnamála á sviði náttúrufræðslu hér á landi.

Auka aðgengi að fræðsluefni á netinu. Stofnanir og félagasamtök ættu að leitast við að birta sem mest af vönduðum, aðgengilegum og auðskiljanlegum upplýsingum um náttúru landsins á veraldarvefnum. Til þess að svo verði gæti verið nauðsynlegt að skerpa á fræðsluskyldu þeirra í viðkomandi lögum og auka framlög til þeirra til að standa straum af kostnaði við slíka vinnu (sjá einnig 5. kafla). Þá búa margar stofnanir nú þegar yfir efni sem æskilegt væri að gera aðgengilegt á netinu, t.d. námsefni veiðimanna fyrir veiðikortapróf. Auk þess má finna mjög mikið efni í ýmsum tímaritum um náttúrutengd efni á íslensku s.s. Náttúrufræðingnum, Blika og Fuglum. Greinar úr flestum þessum ritum eru hins vegar ekki aðgengilegar á netinu en æskilegt væri að yfirvöld beindu því til stjórnna þessara rita að úr því verði bætt og veittu þeim fjárhagsaðstoð til þess. Mikilvægt er að reglulega fari fram kynning á því efni sem finna má á netinu. Á þetta bæði við um nýtt efni og það efni sem þegar er fyrir hendi s.s. íslenska fræðsluvefi um fugla, plöntur og smádýr [740-744].

Nota samskiptasíður til miðlunar upplýsinga. Æskilegt er að stofnanir og félagasamtök komi sér upp samskiptasíðum, t.d. Facebook og Twitter, þar sem reglulega væru settir inn fróðleiksmolar og fréttir sem við koma náttúrunni. Með því að deila upplýsingum og fréttum sem finna má á heimasíðum stofnana og félagasamtaka á samskiptavefsíðum aukast líkurnar á að ná til stærri markhóps en t.a.m. hefur meirihluti þjóðarinnar stofnað eigin Fésbókarsíðu [745, 746]. Í þessu felast tækifæri til upplýsingamiðlunar sem ekki ætti að vanmeta.

Auka framleiðslu sjónvarpsefnis. Nauðsynlegt er að stórauka framboð á vönduðu sjónvarpsefni um íslenska náttúru. Efnið þarf þó helst að standast samanburð við náttúrulífspætti frá öðrum löndum, ella er hætta á að það missi marks. Slíkt efni þarf einnig að vera í boði til kaups og notkunar í kennslu. Til að greiða fyrir framleiðsluna er lagt til að stofnaður verði sérstakur samkeppnissjóður fyrir kvikmynda- og þáttagerð af þessu tagi, eða ákveðin upphæð í Kvikmyndasjóði eyrnamerkt heimildamyndagerð um íslenska náttúru. Þá er upplagt að útbúin verði lítil myndbrot með því besta úr slíkum þáttum, sem höfðað gætu til barna og unglunga, og sett inn á YouTube.

Stjórnendur stofnana á sviði náttúruvísinda hvetji starfsfólk og skapi því tækifæri til að skrifa blaðgreinar fyrir almenning. Slíkar blaðgreinar í alþýðublöðum eru nauðsynlegt innlegg í almenna umræðu en margir fræðimenn veigra sér við að skrifa þannig greinar ýmist vegna tímaleysis, ótta við að lenda í ritdeilum, skorts á stuðningi hjá yfirmönnum eða samstarfsaðilum eða vegna þess að slíkar greinar eru yfirleitt ekki metnar í vísindastyrkjaumsóknum, starfsumsóknum eða launamatskerfum vísindamanna. Lagt er til að viðeigandi ráðuneyti beini því til þeirra stofnana sem málið varðar að reyna eftir því sem aðstæður leyfa að auðvelda þeim starfsmönnum sem á annað borð hafa hug á því, að sinna slíkum skrifum á vinnutíma. Einnig væri æskilegt að tengja rannsóknastyrki við birtingu niðurstaðna fyrir almenning, ekki einungis fyrir fagfólk, þannig að slíkar birtingar teljist til tekna við styrkumsóknir.

Auka framboð og kynningu á opinberum fyrirlestrum og öðrum atburðum á sviði náttúrufræða um allt land. Ýmsar stofnanir og félagasamtök standa nú þegar fyrir fræðsluerindum sem opin eru almenningi, s.s. Hrafnæping Náttúrufræðistofnunar Íslands, fjarfundafyrirlestraröð Samtaka náttúrustofa, föstudagsfyrirlestrar Líffræðistofnunar Háskólans, fyrirlestrar á vegum Hins íslenska náttúrufræðifélags og Fuglaverndarfélag Íslands o.s.frv. Auk þess eru reglulega haldnar opnar málstofur, ráðstefnur, fræðaping og vísindavökur um náttúrutengd efni hér á landi á vegum ýmissa aðila. Hins vegar nær kynning slíkra uppákoma í mörgum tilfellum aðallega til annarra fræðimanna. Beina skal því til stofnana að auka framboð almennra fyrirlestra sem höfðað til breiðs hóps áhorfenda, ásamt því að gæta þess að kynna betur slíkar uppákomur á almennum vettvangi. Þá er æskilegt að slíkar uppákomur séu sendar út á netinu en þannig má ná til áhugafólks á öllu landinu. Einnig væri æskilegt að upptökur af slíkum atburðum yrðu gerðar aðgengilegar á netinu.

Auka útgáfu bæklinga og fræðibóka um náttúru landsins. Æskilegt er að auka framboð yfirlitsefnis um íslenska náttúru. Stjórnvöld geta beint því til stjórnenda stofnana að veita starfsmönnum tækifæri til bóka- og bæklingaskrifa á vinnutíma. Þá er miður að endurprentun þeirra bóka sem gerðar hafa verið og haldið hafa gildi sínu tefst oft árum saman og eru grunnrit um íslenskt náttúrfar því í einhverjum tilfellum ófánleg. Á þetta t.d. við um ritverkið *Íslensk spendýr* [157].

Útbúa tölvuleiki um íslenska náttúru sem höfða til barna og unglinga. Slíka tölvuleiki, sem sérsniðnir væru að íslenskum aðstæðum, mætti einnig nota við kennslu þegar við á. Hér verður þó að vanda vel til verka, þar sem mikill fjöldi erlendra tölvuleikja sem hafa ekkert fræðslugildi standa börnum og unglungum til boða og veita fræðslutölvuleikjum harða samkeppni. Aðeins fáeinir tölvuleikir um umhverfisvernd eru aðgengilegir fyrir yngri börnin á Íslandi en nefna má *Honoloko* leikinn [747] sem Umhverfisstofnun Evrópu í Kaupmannahöfn lét útbúa og spila má á íslensku á netinu. Fjöldi leikja má finna á ensku [748] en þeir eru mis aðgengilegir fyrir neytendur. Þar má nefna *Fate of the World* [749] um loftlagsmál og *PowerUp* [750] um sjálfbærni, sem báðir geta höfðað til unglinga og hægt er að nálgast og hala niður á netinu. Tekið skal fram að Norræna leikjaverkefnið veitir styrki til framleiðslu norrænna tölvuleikja [751].

Hanna viðbætur fyrir snjallsíma sem bæta náttúruupplifun og fræða um náttúruna. Með tilkomu snjallsíma opnuðust mörg tækifæri til náttúrufræðslu fyrir almenning, þar sem hægt er að hanna margs konar viðbætur fyrir slíka síma. Gott dæmi um þetta er Plöntulykillinn, sem er greiningarlykill um íslensku flórana fyrir farsíma og spjaldtölvur [752].

Auka þátttöku almennings í rannsóknum og skráningu á lífríki landsins. Góð leið til að vekja áhuga almennings á náttúru landsins er að veita fólki tækifæri til beinnar þátttöku í náttúrutengdum verkefnum. Að einhverju leyti hefur þetta þegar verið gert hér á landi t.d. við fuglarannsóknir [753] og garðfuglaskráningar [289] en þó af veikum mætti miðað við það sem mætti gera, og liggur hér stórkostlega vannýtt tækifæri til almenningsfræðslu. Danir hafa t.d. sinnt þessum málefnum af eljusemi og fyrirhyggju með tilkomu ýmissa verkefna sem taka til náttúrufræðslu almennings á vegum *OBSnatur* [754] og *Danmarks fugle og natur* [755]. Þar eru einnig í boði margir styrkjarmöguleikar fyrir almenning, félög, sveitarfélög o.s.frv. til að standa fyrir ýmsum náttúrutengdum verkefnum [756]. Vefi þar sem almenningur getur skráð upplýsingar um náttúrufræðslu má einnig finna í Svíþjóð [757] og Noregi [758].

Auka samstarf við nágrannalönd um náttúrufræðslu. Í einhverjum tilfellum er þegar til fræðsluefni og reynsla af verkefnum um framangreind atriði frá öðrum löndum, sem hægt væri að nýta hér. Kanna þyrfti í hversu miklum mæli svo sé og æskilegt væri að koma á formlegu samstarfi við stofnanir eða félagasamtök sem hafa sérhæft sig á sviði náttúrufræðslu til almennings í öðrum löndum, s.s. Danmörku, Svíþjóð og Noregi.

Almenningsfræðsla um íslenska náttúru hefur fram til þessa oft komið til vegna framtaks einstaklinga og endurspeglar fánlegt efni því í einhverjum tilfellum fyrst og fremst áhugamál þeirra. Lagt er til að stofnanir á sviði náttúrufræða útbúi í sameiningu og í samstarfi við umhverfis- og auðlindaráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti heildstæða kynningaráætlun um hvaða efni liggja mest á að fræða almenning um og hvernig farið skuli að því.

Af framangreindri upptalningu sést að aukin áhersla á fræðslu eins og hér er lagt til setur auknar skyldur og því aukið álag á starfsmenn stofnana á sviði náttúrufræða. Ekki verður hægt að mæta slíkum kröfum nema með auknum fjárveitingum til þeirra stofnana sem í hlut eiga, því aukin almenningsfræðsla má ekki bitna á rannsóknum og skráningu á náttúru landsins. Í einhverjum tilfellum getur verið nauðsynlegt að stofnanir eða samtök ráði sérstaklega starfsfólk í fræðslumál.

Hér skal þess einnig getið að þekkingargrunnur um íslenska náttúru er víða veikur og til þess að hægt sé að fræða almenning á fullnægjandi hátt þarf að stórauka rannsóknir á náttúru landsins samhliða eflingu fræðslumála (sjá einnig 10. kafla). Þekkingarskortur er þó ekki svo mikill að ómögulegt sé að fara af stað í öflugt fræðsluáttak og skal ekki nota skort á þekkingu sem afsökun fyrir að fresta því.

Að lokum vill nefndin leggja ríka áherslu á að ný villidýralög hljóti mjög góða kynningu þegar þau hafa verið samþykkt og að fræðsla um lögin verði almennt meiri en verið hefur. Æskilegt er að ákveðinn aðili eða stofnun bæri lagalegri ábyrgð á því, t.d. Umhverfisstofnun (sjá einnig 5. kafla).

11.3 Niðurstöður nefndar varðandi almenningsfræðslu og umhverfisvitund

Góð þekking almennings á náttúru landsins og aukin umhverfisvitund er ein forsenda þess að borin sé virðing fyrir lögum um vernd, velferð og veiðar villtra fugla og spendýra og eykur því líkur á sátt um þau og að þeim verði framfylgt.

- Almennt vantar stórukna fræðslu um náttúru landsins og dýralíf almennt séð, sérstöðu íslensks lífríkis, skuldbindingar vegna ábyrgðartegunda, mikilvægi búsvæðaverndar, greind og tilfinningar dýra, ágengar tegundir, villidýralögin sjálf og lagalega stöðu íslenskra fugla og spendýra og loks um sjálfbærni og ástand jarðarinnar í stóru samhengi.
- Margar leiðir eru færar til að stuðla að aukinni almenningsfræðslu, s.s. að auka fræðslu á öllum skólastigum, fræðslu til veiðimanna, aðgengi að fræðsluefni á netinu, gerð fræðsluefnis fyrir sjónvarp, framboð og kynningu á opinberum fyrirlestrum og öðrum atburðum á sviði náttúrufræða, útgáfu bæklinga og fræðibóka um náttúru landsins og þátttöku almennings í rannsóknum og skráningu á lífríki landsins. Auk þess má nota samskipamiðla svo sem Facebook og Twitter til miðlunar upplýsinga, útbúa tölvuleiki um íslenska náttúru, hvetja sérfræðinga stofnana á sviði náttúruvísinda til að skrifa alþýðlegar blaðagreinar og auka samstarf við nágrannalönd um náttúrufræðslu. Síðast en ekki síst er aðkallandi að koma á fót heildstæðu náttúruminjasafni.
- Mikilvægt er að útbúin verði heildstæð áætlun um hvaða efni liggja mest á að fræða almenning um og hvernig farið skuli að því.
- Skerpa þarf á fræðsluskyldu stofnana og félagasamtaka á sviði náttúrufræða og veita þeim aukið fjármagn til að sinna því hlutverki.
- Nauðsynlegt er að öflug kynning á nýjum villidýralögum fari fram er þau liggja fyrir. Æskilegt er að tiltekin stofnun, t.d. Umhverfisstofnun, beri lagalega ábyrgð á því.
- Í nýjum villidýralögum er nauðsynlegt að skerpa á fræðsluhlutverki viðeigandi aðila (s.s. Náttúrufræðistofnun Íslands, Umhverfisstofnun og náttúrustofa) varðandi almenningsfræðslu um villt dýr.



12. EFTIRLIT MEÐ OG BROT Á VILLIDÝRALÖGUM

Hér verður stiklað á stóru varðandi brot á villidýralögum og eftirlit með þeim. Að öðru leyti skal vísað í ítarlega samantekt Ragnheiðar Bragadóttur, prófessors þar sem hún fjallar sérstaklega um þetta efni, þar á meðal almennt um brot gegn dýraríkinu, markmið og gildissvið villidýralaganna. Ragnheiður beinir einnig sjónum að þeirri refsivernd sem villt dýr njóta, ræðir um refsiverða háttsemi, viðurlög og ber íslensk lög saman við danska, norska og sænska löggjöf [759]. Í þessari yfirgripsmiklu samantekt er þó hvergi gerð tilraun til að setja villidýralögin í samhengi við alþjóðlegar skuldbindingar og þá þýðingu sem þær hafa haft í íslenskri umhverfislöggjöf (sbr. 2. kafla). Hið sama gildir um annars ágætt yfirlit laganemanna Gunnars Arnar Jónssonar og Ólafs Hallgrímssonar um lagaumhverfi villtra dýra [760].

Í þessum kafla verður einungis fjallað um villidýralögin en að öðru leyti vísað í 9. kafla um sjávarspendýr. Þar kemur fram að ákvæði um framfylgd og eftirlit með selveiðum eru nánast engin. Hið sama á við um smáhveli en í lögum um hvalveiðar nr. 26/1949, og þó sérstaklega í reglugerð um hvalveiðar nr. 163/1973, eru ítarleg ákvæði um eftirlitsskyldu stjórnvalda.

Villidýralögum hefur verið breytt 19 sinnum síðan þau voru sett vorið 1994. Yfirleitt hafa þessar breytingar verið fremur smávægilegar. Er það helst ákvæði sem tengjast hreindýrum og hreindýraveiðum sem breytt hefur verið umtalsvert á þeim 18 árum sem

liðin eru frá setningu laganna, svo og tilfærsla verkefna er Umhverfisstofnun tók til starfa í ársbyrjun 2003. Þá voru embætti veiðistjóra, Náttúruvernd ríkisins og villidýranefnd (ráðgjafarnefnd um villt dýr) lögð niður og hlutverk þeirra að mestu flutt til Umhverfisstofnunar. Reglugerðum er tengjast lögnum hefur einnig verið breytt margoft en villidýralögin byggja í óvenju ríkum mæli á setningu reglugerða.

Komið hafa upp vandamál við framkvæmd villidýralaganna, einkum í tengslum við eftirlitsskyldu og valdheimildir til að fylgja lögnum eftir. Í lögnum er ekki kveðið skýrt á um eftirlit með veiðum villtra fugla né spendýra, að hreindýrum undanskildum. Því þarf að styrkja þennan þátt laganna og verður rætt um það sérstaklega hér á eftir.

Ekki er auðvelt að nálgast yfirlit um lögreglumál er tengjast villidýralögnum en Ríkislögreglustjóri heldur gagnagrunn þar sem skráð eru brot og meðferð þeirra. Aðeins reyndist unnt að fá yfirlit um stöðu mála er tengjast meintum brotum á lögnum. Nánari upplýsingar um helstu tegundir brota liggja ekki fyrir. Því er aðeins fjallað hér mjög lauslega um lögreglumál en farið verður yfir helstu brot á villidýralögnum. Skoðaðir voru dómur frá því að birting þeirra hófst á netinu; í Hæstarétti frá 1998 og héraði frá 2005 og eldri dóma sem raktir eru í fyrrgreindri samantekt Ragnheiðar Bragadóttur. Loks verður fjallað um refsingar við brotum á villidýralögnum en þær hafa yfirleitt verið vægar og upptaka búnaðar heyrir til undantekninga.

12.1 Eftirlit með framkvæmd laga

Markmið laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, er að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, skipulag á veiðum og annarri nýtingu dýra, svo og aðgerðir til þess að koma í veg fyrir tjón sem villt dýr kunna að valda. Þessi markmið ná aðeins fram að ganga ef efnisákvæðum þeirra sem og reglugerða settum með stoð í þeim er fylgt eftir. Til að tryggja að ákvæðum laganna sé fylgt eftir liggur refsíábyrgð við háttsemi sem brýtur gegn ákvæðum laganna.

Í lögnum er ekki að finna skýr ákvæði um hver beri ábyrgð á eftirliti með að ákvæðum laganna sé fylgt eftir [75]. Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur yfirumsjón með aðgerðum er varða vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum, sbr. 3. gr. laganna. Umhverfisstofnun hefur umsjón með og stjórn á þeim aðgerðum af opinberri hálfu sem ætlað er að hafa áhrif á stofnstærð og útbreiðslu villtra dýra eða koma í veg fyrir tjón af þeirra völdum. Ætla má að í framangreindu umsjónarhlutverki Umhverfisstofnunar felist jafnframt skylda um að hafa eftirlit með hvernig þessir þættir laganna eru framkvæmdir. Í 14. gr. laganna er kveðið á um eftirlitshlutverk Umhverfisstofnunar varðandi hreindýraveiðar en þar segir að stofnunin skuli annast eftirlit með hreindýraveiðum.

Í lögnum er almennt ekki gert ráð fyrir að eftirlitsaðili hafi úrræði til að bregðast við þegar brotið er gegn ákvæðum laganna. Þó er Umhverfisstofnun heimilt að svipta aðilla veiðileyfi ef sá hefur brotið gegn ákvæðum um hreindýraveiðar. Í öðrum tilvikum koma brotin til kasta lögreglu og ákærvalds.

Við endurskoðun laganna er nauðsynlegt að kveða skýrar á um hvernig eftirlit með framkvæmd laganna skuli fara fram og hver beri ábyrgð á því. Tryggja þarf að eftirlitið verði skilvirkt, þ.e. að unnt sé að bregðast hratt við ábendingum um möguleg brot og að til staðar séu úrræði til að fylgja þeim eftir. Í því sambandi þarf eftirlitsaðili annars vegar að hafa þvingunarræði til að ná fram leiðréttingu á framkvæmd eða knýja fram framkvæmd í stað athafnaleysis. Hins vegar þarf eftirlitsaðili að geta beitt stjórnisýsluviðurlögum þegar ekki er unnt að leiðrétta framkvæmd. Með þessu móti er unnt að bregðast við minni háttar frávikum frá framkvæmd laganna og ljúka þeim án þess að málin fari sína leið í dómskerfinu. Þess háttar frávík eru þess eðlis að óeðlilegt er að þau fari alla leið í dómskerfinu. Meiri háttar frávík frá framkvæmd laganna væru líkt

og nú áfram refsiverð og færú sína leið í dómskerfinu. Ætla má að þetta fyrirkomulag auki líkur á að sérhvert frávik fái ákveðna málsmeðferð og að málinu verði lokið t.d. með stjórnvaldssekt. Sú vitneskja um að sérhvert frávik lúti viðurlögum gerir það að verkum að fleiri temja sér háttsemi sem er í samræmi við lögin. Nokkur dæmi eru um stjórnsluviðurlög í íslenskum lögum í dag. Með því að fela stjórnslustofnun slíkar heimildir getur beiting viðurlaga orðið skilvirkari. Nauðsynlegt er að starfsmenn hljóti viðeigandi þjálfun áður en þeim er falið að beita slíkum úrræðum. Hafa verður í huga að stjórnvöld geta aðeins gripið til þvingunarúrræða til að knýja borgarana til að fara að lögum hafi þau til þess skýra heimild í lögum.

Til að eftirlit verði virkt þarf að tryggja fjármagn fyrir það. Almennt má gera ráð fyrir að eftirlitsaðili þurfi fjármagn úr ríkissjóði til að starfrækja eftirlit með framkvæmd laganna. Þó verður að ætla að hluti kostnaðar við eftirlitið skuli vera borinn af þeim sem njóta þess, svo sem veiðimönnum og hlunnindabændum. Því mætti hugsa sér að þessir aðilar greiddu eftirlitsgjald við endurnýjun veiðikorta sinna og myndi það gjald standa straum af eftirliti.

Nefndin leggur samkvæmt framansögðu til að:

- Skýrt verði kveðið á um hver skuli hafa eftirlit með framkvæmd laganna, t.d. Umhverfisstofnun.
- Framkvæmd eða rammi eftirlits verði ákveðinn í lögum.
- Kveðið verði á um þvingunarúrræði fyrir eftirlitsaðila.
- Kveðið verði á um stjórnsluviðurlög fyrir eftirlitsaðila.
- Fjármagn til að standa undir eftirliti verði tryggt.

12.2 Brot á villidýralögum

Villidýralögin eiga það sameiginlegt með öðrum sérrefsilögum að þau fela í sér svokallaðar háttennisreglur þar sem fram kemur hvað má og hvað ekki. Einkenni laganna eru þau að ekki kemur fram í einstökum ákvæðum hvort brot á þeim varði refsingu eða ekki og veltur því mat á slíku á túlkun ákærvalds og dómstóla [759]. Við meðferð mála er varða brot á villidýralögum hefur komið í ljós að sumar lagagreinar voru annað hvort óskýrar eða uppfylltu með öðrum hætti ekki þær kröfur sem dómstólar gera. Hefur því lögum verið breytt nokkrum sinnum í kjölfarið, m.a. hefur hreindýrakaflinn nánast verið umskrifadur.

Árið 1999 var bætt við ákvæði í almenn hegningarlög nr. 19/1940 um meiriháttar brot gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis (179. gr.) og er þar skírskotað til mengunar, losunar úrgangs og skaðlegra efna sem valdið geta tjóni á umhverfinu. Að mati Ragnheiðar Bragadóttur teljast brot á villidýralögum ekki falla undir umrætt ákvæði, nema það sé framið með því að menga umhverfið [759]. Óhófleg og mengandi notkun blýhagla gæti t.d. að mati nefndarinnar fallið undir þetta ákvæði.

Skipta má brotum á villidýralögum í tvo meginflokka. Í þann fyrri fellur vanræksla eða ólögmat afskipti opinberra aðila, s.s. ráðuneyta og stofnana þeirra, sveitarstjórna og sýslumanns, sem ekki hafa fylgt margvíslegum greinum laga og reglugerða. Í seinni flokkinn falla önnur brot.

12.2.1 Vanræksla opinberra aðila

Sum ákvæði villidýralaganna og reglugerða settum samkvæmt þeim og eru á ábyrgð opinberra aðila hafa ekki verið eins virk og skyldi, sumpart vegna þess að stjórnvöld hafa

vanrækt setningu og eftirfylgni stjórnvaldsfyrirmæla. Verða hér rakin dæmi slíks og þá í þeirri röð sem viðkomandi greinar koma fyrir í villidýralögum.

12.2.1.1 Reglur um fuglamerkingar

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur ein heimild til að láta merkja villta fugla á Íslandi og getur stofnunin veitt einstaklingum leyfi til merkinga samkvæmt reglum sem hún setur og samþykkar eru af ráðherra. Reglur þessar skulu birtar í Stjórnartíðindum (4. gr., 2. mgr.). Enn sem komið er hafa þessar reglur ekki verið settar.

12.2.1.2 Sjálfbærar veiðar

Ákvörðun um að aflétta friðun samkvæmt villidýralögum skal 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. Einnig er heimilt að taka tillit til þess hvort viðkomandi dýr valdi tjóni (7. gr., 1 mgr.). Þekking á einstökum stofnum og þróun þeirra hér á landi er yfirleitt ábótavant og því eru forsendur fyrir mati á því hvað teljast sjálfbærar veiðar oft ekki fyrir hendi (sjá 6.2 kafla um vernd gegn ofveiði). Nú eru heimilaðar veiðar úr sumum stofnum sem sannanlega eru á hraðri niðurlæð og eru veiðar úr þeim því ekki í samræmi við framangreint lagaákvæði. Því leggur nefndin til að sett verði verndar- og nýtingarmarkmið fyrir einstaka stofna þannig að hægt verði að framfylgja ákvæðum um sjálfbæra nýtingu einstakra stofna með einhverju öryggi (sjá 6.2 kafla um vernd gegn ofveiði).

12.2.1.3 Málshraði

Erindum sem beint er til ráðuneytisins um undanþágu til veiða á friðuðum tegundum (þar á meðal um gæsaveiðar að vori) skal svara eigi síðar en viku eftir að það berst ráðuneytinu (7. gr., 3. mgr.). Erfitt hefur reynt að standa við þennan frest og má hann teljast óraunhæfur í ljósi þess að lögum samkvæmt verður ráðuneytið að leita umsagnar fagstofnana sinna áður en erindið er afgreitt og iðulega vantar upplýsingar til að hægt sé að taka rökstudda ákvörðun um slík mál.

12.2.1.4 Reglugerð um innflutning og útflutning

Ráðherra skal setja reglugerð um sölu, innflutning og útflutning villtra dýra og hluta þeirra, svo og egg. (7. gr., 6. mgr.). Þessi reglugerð hefur ekki verið sett en drögum að henni var skilað til ráðuneytisins árið 1996 (sjá kafla 8.2.6).

12.2.1.5 Veiðar á ref og mink

Í villidýralögum eru skyldur lagðar á sveitarstjórnir varðandi veiðar á ref og mink sem eru síðan útfærðar ítarlega í reglugerð um refa- og minkaveiðar nr. 437/1995. Samkvæmt lögum skulu sveitarstjórnir halda skrá yfir öll þekkt refagreni í sínu umdæmi ásamt lýsingu á þeim og skulu afrit af skránum varðveitt hjá Umhverfisstofnun (12. gr., 1. mgr.). Misbrestur er á að þetta ákvæði sé virt; grenjaskrár eru margar úreltar og gera þarf gangskör að því að uppfæra þær og vista á viðeigandi stöðum (sjá um refaveiðar í 8. kafla). Eins hafa sumar sveitarstjórnir vanrækt þá skyldu sína að stunda refaveiðar á sínu svæði en þeim ber að ráða kunnáttumenn til grenjavinnslu eins og það er orðað í lögum (12. gr., 2. mgr.), og gefa árlega skýrslur til

Umhverfisstofnunar um refaveiðar og kostnað við þær (12. gr. 4. mgr.). Í reglugerðinni kemur m.a. fram að telji sveitarstjórn og veiðistjóri (nú Umhverfisstofnun) ekki þörf á að stunda grenjavinnslu og minkaveiðar á hluta þeirra svæða sem slíkt á við (eru tilgreind í II. viðauka reglugerðarinnar) er þeim heimilt með samþykki umhverfis- og auðlindaráðherra að gera með sér samkomulag um takmörkun veiða á svæðinu. Sveitarstjórnir geta með öðrum orðum ekki ákveðið einhliða að hætta slíkum veiðum. Hliðstæðum skyldum sveitarstjórna til að stunda minkaveiðar og skila skýrslum um þær (13. gr., 2. og 3. mgr.) er ekki alls staðar sinnt.

12.2.1.6 Skrá um arnarhreiður

Náttúrufræðistofnun Íslands skal halda skrá yfir hreiðurstæði arna og láta Umhverfisstofnun í té. Fara skal með allar upplýsingar úr skránni sem trúnaðarmál í samræmi við reglur sem ráðherra setur um meðferð upplýsinga úr skránni. (19. gr., 4. mgr.). Þessar reglur hafa ekki verið settar.

12.2.1.7 Skrár um æðarvörp

Ráðherra setur reglugerð um hvernig staðið skuli að skilgreiningu og friðlýsingu æðarvarps samkvæmt villidýralögum (20. gr., 2. mgr.). Samkvæmt reglugerð um friðlýsingu æðarvarps o.fl. nr. 252/1996 skal sýslumaður annast friðlýsingu og halda skrá um friðlýst æðarvörp. Umrædd skrá á að liggja frammi á skrifstofu sýslumanns. Einnig á að senda hana, ásamt síðari breytingum, til viðkomandi sveitastjórnar, embættis veiðistjóra (nú Umhverfisstofnun) og hlunnindaráðunautar Bændasamtaka Íslands. Skv. upplýsingum Umhverfisstofnunar og Bændasamtakanna hafa umrædd gögn einungis borist frá fáum sýslumönnum. Því er ekkert aðgengilegt yfirlit til um friðlýst æðarvörp á landinu öllu, hvorki nöfn þeirra eða mörk. Úr þessu þarf að bæta við endurskoðun villidýralaganna og tryggja að þessar upplýsingar séu bæði aðgengilegar og uppfærðar reglulega (sjá kafla 6.8.3.3 um friðlýsingu æðarvarpa og selalátra).

Vanræksla ýmissa opinberra aðila hefur dregið úr virkni villidýralaganna. Málshraði er ekki virtur fremur en ákvæði um sjálfbærar veiðar og skyldur sveitarfélaga til að stunda refa- og minkaveiðar með tilteknum hætti. Eftir er að setja reglur og jafnvel reglugerðir sem kveðið er á um í lögum (um inn- og útflutning sem og fuglamerkingar). Þá eru ýmsar skrár sem á að halda annað hvort ekki uppfærðar eða miðlun úr þeim ekki í samræmi við lög og reglugerðir (grenjaskrá, arnarvarpstaðaskrá og skrá um æðarvörp).

12.2.2 Önnur brot

Haldið er utan um tilkynnt brot á lögum og reglugerðum í gagnagrunni Ríkislögreglustjóra. Eftirfarandi upplýsingar fengust um mál er varða brot á villidýralögum: „Þegar mál eru tilkynnt til lögreglu eru þau skráð í lögreglakerfið sem hugsanleg brot. Í framhaldi er málið rannsakað og við rannsókn kemur stundum fram að ekki var um raunverulegt brot að ræða og er þá skráningu breytt. Frá árinu 2005 hafa verið skráð 170 mál í lögreglakerfið er varða brot á lögum nr. 64/1994. Við nánari athugun reyndust 134 af þessum 170 vera brot og voru þá skráð sem slík. Þar af leiðir eru 36 mál sem reyndust ekki vera brot við nánari athugun lögreglu. Af þeim málum sem flokkast sem brot hafa 28 verið send í ákærumeðferð, 41 broti var lokið með sektargerð eða sektarmeðferð og í 46 tilfellum var rannsókn hætt án niðurstöðu lögreglu eða ákærvalds. Einhver mál eru enn í rannsókn en um 86% mála falla undir þessa þætti sem hér hafa verið taldir upp. Þessar upplýsingar eru miðaðar við skráningar í lögreglakerfið eins og þær voru 1. febrúar 2011“ [761].

15. tafla. Fjöldi skráðra mála og fjöldi brota á lögum nr. 64/1994 frá 2005-2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Samtals
Fjöldi skráðra mála hjá lögreglu	49	25	22	16	30	28	170
Fjöldi skráðra brota hjá lögreglu	35	16	19	12	25	27	134
Fjöldi brota send í ákærumeðferð	13	2	5	2	3	3	28
Málum lokið með sektarmeðferð	5	9	5	4	11	7	41
Rannsókn hætt hjá ákærvaldi og lögreglu	17	4	7	5	4	9	46
Brot í öðrum ferlum hjá lögreglu	0	1	2	1	7	8	19

Skráð mál hjá lögreglu er varða villidýralögin á árunum 2005-2010 voru að jafnaði um 28 á ári (16-49) og var talsverður breytileiki milli ára, sem hugsanlega skýrist af því að sum árin hafi lögreglan haft uppi aukið eftirlit (15. tafla). Um helmingur skráðra mála (69 af 134) sætti ákæru- eða sektarmeðferð. Ljóst er af samanburði við dómaskrá (sjá síðar í þessum kafla) að einungis örfá mál er varða brot á villidýralögum fara alla leið í gegnum dómskerfið á ári hverju.

Talsvert er um brot á villidýralögum sem virðast ekki leiða til kæru eða ákæru. Þetta eru mál sem eru á allra vitorð enda birtast iðulega fréttir af slíku í fjölmiðlum. Hér má nefna veiðar á blesgæs en hundruð fugla eru drepin árlega og skráð í veiðiskýrslur þrátt fyrir að tegundin hafi verið alfriðuð frá 2006. Hluti af þessu eru ásetningsbrot en einnig er um reynslu- og þekkingarleysi að ræða sem bæta þarf úr með aukinni fræðslu.

Æskilegt er að tekin verði saman ítarleg málaskrá úr gögnum lögreglu, ríkissaksóknara og dómstóla þar sem gerð verið grein fyrir helstu brotum á villidýralögum, meðferð þeirra og niðurstöðu.

12.2.2.1 Brot gegn almennum ákvæðum villidýralaganna

Eftirfarandi samantekt er byggð á ýmsum heimildum, án þess að þær séu raktar hér í smáatriðum. Öll þau tilvik sem minnst er á eru skjalfest: Þetta eru fréttir, og það sem haft er eftir lögreglu í fjölmiðlum, málaskrá ráðgjafarnefndar um villt dýr (1994-2002) og loks dómar.

Dýr sem berast til landsins eru friðuð: Samkvæmt villidýralögum eru villt dýr, þar með talin þau sem koma reglulega eða kunna að berast til landsins, friðuð nema annað sé tekið fram (6. gr., 1. mgr.). Lögin gera hér engan greinarmun á villtum dýrum sem koma hingað af eigin rammleik eða kunna að berast hingað með öðrum móti, t.d. með skipum eða öðrum flutningi. Á hverju ári slæðast hingað villt dýr og verður að telja að þau njóti öll friðunar skv. fyrrgreindu ákvæði. Álitamál er hvernig túlka eigi ákvæði 5. mgr. 2. gr. laga um innflutning dýra nr. 54/1990 en þar segir að dýrum sem flutt eru inn án heimildar, skal tafarlaust lógað og skrokkum eytt svo eigi stafi hætta af. Þvottabirni sem barst til landsins árið 1998 var lógað í skjóli þessa ákvæðis. Flestar leðurblökur sem hingað koma mæta sömu örlögum. Sumar þeirra geta komið hingað af eigin rammleik en aðrar berast með skipum. Sjá einnig umfjöllun um framandi tegundir í kafla 6.4 og hvítabirni í kafla 8.3.5.4.

Nærgætni gagnvart villtum dýrum: Í 6. gr. villidýralaganna segir að ávallt skuli gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun. Við skipulag og landnotkun skal tekið tillit til villtra dýra og búsvæða þeirra, sbr. lög um náttúruvernd og skipulagslög. Þetta ákvæði er mjög víðtækt en er ekki talið nægjanlega skýrt til að byggja á henni refsíabyrgð, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 449/2002 (17. tafla) [759].

Veiðar í ólögmaetum tilgangi: Ákvörðun um að aflétta friðun samkvæmt villidýralögunum skal byggjast á því að viðkoma stofns sé nægileg til þess að veða upp á móti afföllum vegna veiða og að með veiðum sé verið að nýta verðmæti í kjöti, skinnnum eða öðrum afurðum. Einnig er heimilt að taka tillit til þess hvort viðkomandi dýr valdi tjóni (7. gr., 1. mgr.). Með öðrum orðum, þá er óheimilt að veiða villt dýr í öðrum tilgangi en að nýta þau á einhvern hátt eða verjast tjóni. Menn geta því ekki æft skotfimi með því t.d. að skjóta máfa og aðra sjófugla eins og því miður tíðkast allvíða og hræ þessara fugla um víðan völl bera með sér. Á þessu þarf að taka með viðtækri fræðslu.

Villt dýr í haldi: Ráðherra getur að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands veitt undanþágur til veiða á villtum dýrum sem njóta friðunar eða verndar ef nota á þau við rannsóknir, fyrir söfn og dýragarða eða til ræktunar og undaneldis (7. gr., 4. mgr.). Nokkur leyfi hafa verið veitt til að fanga villt dýr og flytja í dýragarða og eins hafa verið veitt leyfi til að ala upp æðarunga. Á hverju ári spyrst til aðila sem ala æðarunga án leyfis en slík leyfi hafa ekki verið veitt um árabíl. Skömmu eftir gildistöku villidýralaganna fengu menn leyfi til að ala upp grágæsarunga en ekki hefur verið sótt um slík leyfi árum saman. Engu að síður hafa menn á undanförunum árum alið slíka unga og þá í óleyfi [762]. Einnig er það árviss viðburður að fréttir eru fluttar af ungviði (kópum og alls kyns ungum) sem fólk er að „bjarga.“ Að mati nefndarinnar ættu að vera ákvæði í villidýralögunum um að leyfisbinda verði alla vörslu á lifandi villtum dýrum, óháð því hvort þau njóta almennt friðunar eða ekki. Í lögum um velferð dýra nr. 55/2013 er líkt ákvæði í 26. gr. (sjá einnig 7. kafla um velferð villtra dýra).

Veiðiréttur: Landeigendum einum eru heimilar dýraveiðar og ráðstöfunarréttur þeirra á landareign sinni nema lög mæli öðruvísi fyrir (8. gr. 2 mgr.). Meginreglan er því sú að veiðiréttur er bundinn eignarhaldi á landi en á þeim svæðum þar sem enginn getur sannað eignarrétt sinn til, er öllum íslenskum ríkisborgurum heimil veiði. Óhætt er að segja að til skamms tíma voru meint veiðiréttarbrot einna helsti ásteytingarsteinn landeiganda og skotveiðimanna og lentu mörg þeirra mála fyrir dómsstólum (sjá t.d. 17. töflu; Hæstaréttardóma nr. 171/1998 og 41/1999 og Héraðsdóm H. 1994: 2227 [759]). Eftir að farið var að skilgreina þjóðlendur hafa slík mál nánast horfið úr dómskerfinu (sjá umfjöllun um veiðirétt og veiðisvæði í kafla 8.1.1).

Ólöglegar veiðiaðferðir: Í 9. gr. villidýralaganna kemur fram að við veiðar megi eingöngu nota skotvopn sem úr má skjóta fríhendis frá öxl með þeim undantekningum sem tiltekna eru varðandi hlunnindanyttjar (sjá um hlunnindi í kafla 8.2.4). Í þessari lagagrein eru taldar upp ólöglegar veiðiaðferðir og er sá listi ekki tæmandi. Öðru hverju koma upp mál þar sem beitt er ólöglegum veiðiaðferðum. Menn hafa kveikt elda við minkaveiðar [763], murkað lífið úr refum [764] og minkum með grjóti eða bareflum; lagt net yfir lundaholur og jafnvel lagt net í sjó undir fuglabjörgum gagngert til fuglaveiða. Netafuglar hafa verið hirtir og seldir, þrátt fyrir fyrirmæli í 9. gr. um að slíka fugla megi hvorki selja, gefa, kaupa eða þiggja að gjöf. Samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofu hefur dregið mjög úr þessu eftir að heilbrigðisyfirvöld tóku fyrir sölu netafugla á fiskmörkuðum. Rafknúnir hljóðgjafar hafa verið notaðir á refa- og fuglaveiðum og eins búnaður til að lýsa upp skotmörk. Þá eru mörg dæmi um að ákvæði um hámarksfjölda skota í byssu (mest þrjú í hverri byssu) hafi verið virt að vettugi [765, 766]. Fyrir kemur að menn noti yrðlinga og jafnvel máfsunga til að auðvelda sér að ná foreldrum og eins hunda til að hlaupa uppi bráð (máfsunga) við veiðarnar. Þá eru mörg dæmi þess að notast hafi verið við vélknúin farartæki á veiðum, sem er bæði ólöglegt og ekki síst hættulegt að hafa hlaðin skotvopn í farartækjum meðan á akstri stendur. Loks hafa menn ítrekað brotið ákvæði um að skotvopn skulu vera óhlaðin nær vélknúnu farartæki á landi en 250 m (sjá dóm í 16. töflu), m.a. tíðkast sums staðar að skjóta refi úr bílum.

Veiðar á friðlýstum svæðum: Veiðar skulu óheimilar á svæðum sem eru friðlýst vegna dýralífs (10. gr., 1. mgr.). Af og til koma upp mál þar sem staðfest er eða grunur leikur á að veiðar séu stundaðar á friðlýstum svæðum, þar á meðal í friðlandinu í

Guðlaugstungum [460] eða innan þeirra marka sem skot eru bönnuð við æðarvörp (2 km), sjá t.d. dóma í 16. og 17. töflu.

Veiðar án veiðikorts: Allir sem stunda veiðar á villtum dýrum, öðrum en rottum, músum og minkum, skulu afla sér veiðikorts gegn gjaldi, sbr. 3. mgr. (11. gr. 1. mgr.). Hvað eftir annað hafa komið upp mál þar sem menn hafa verið staðnir að veiðum án veiðikorts (sjá t.d. nokkra dóma í 16. og 17. töflu). Þá virðist vera nokkur misbrestur á því að menn sem stunda veiðar í skjóli hlunnindaákvæða villidýralaganna hafi aflað sér tilskilinna heimilda en ábúendur hlunnindajarða og aðrir réttshafar hefðbundinna hlunninda skulu fá sérstök veiðikort, hlunnindakort, til staðfestu því að þeir hafi rétt til að nýta slík hlunnindi (11. gr. 2. mgr.).

12.2.2.2 Brot gegn sérákvæðum um einstakar dýrategundir

Hreindýr: Veiðar á hreindýrum eru heimilar öllum er til þess hafa leyfi samkvæmt villidýralögunum og reglum settum með stoð í þeim (14. gr., 3 mgr.). Þá má enginn stunda hreindýraveiðar nema hann hafi til þess veiðileyfi og sé í fylgd með leiðsögumanni (14. gr., 8. mgr.). Nokkuð hefur borið á brotum á fyrrnefndum ákvæðum (sjá 16. og 17. töflu) en hreindýraveiðar eru einu veiðarnar þar sem Umhverfisstofnun hefur beina eftirlitsskyldu og því líklegra að komist upp um slík brot. Villidýralögunum hefur auk þess verið breytt verulega hvað varðar hreindýr í kjölfar ýmissa dóma sem kveðnir hafa verið upp. Nú er t.d. heimilt að sækja bráð með utanvegarakstri og má því búast við að kærur vegna ólöglegra athafna við hreindýraveiði fari fækkandi (sjá kafla 8.2.2.2 um hreindýr).

Rottur og mýs: Rottur og húsamýs, svo og hagamýs í húsum inni, eru ekki friðaðar samkvæmt villidýralögunum (15. gr., 1. mgr.). Sums staðar hefur tíðkast að bera út eitur fyrir hagamýs í námunda við sumarbústaði og önnur hýbýli og þar með brjóta ákvæði um friðun hagamása utan dyra.

Hvítabjörn: Um meint brot á 16. gr. villidýralaganna er fjallar um hvítabirni er vísað í ritgerð Húna Heiðars Hallssonar. Hann telur að stjórnvöld hafi tekið ólöglegar ákvarðanir í þau skipti sem hvítabirnir gengu hér á land 2008 og 2010 (sjá kafla 8.3.5.4).

Fuglar: Dráp og varsla á alfriðuðum fuglum Flestar fuglategundir eru alfriðaðar. Engu að síður hefur nokkuð borið á drápi á friðuðum fuglum (sjá kafla 8.4). Tengist það stundum meintu tjóni en einnig er sótt í að stoppa slíka fugla upp. Í reglugerð um starfsemi hamskera o.fl. nr. 252/1996 kemur m.a. fram að einungis er heimilt að setja þá fugla upp sem aflað hefur verið með löglegum hætti, að hamskerar skuli skrá sig hjá Náttúrufræðistofnun og skila árlegum skýrslum um uppsetta fugla. Hamskerar ættu því að vera lykilaðilar í eftirliti með drápi á friðuðum fuglum. Ákvæðum reglugerðar hvað varðar hamskera hefur hins vegar aldrei verið fylgt eftir og starfa þeir því eftirlitslaust. Í sömu reglugerð og fjallað er um hamskurð er rætt um skylduskil friðaðra fugla til Náttúrufræðistofnunar Íslands. Hins vegar eru engin ákvæði um að óheimilt sé að hafa friðaða fugla í vörslu sinni, án sérstaks leyfis (sjá Héraðsdóm Norðurlands, S-2006/00098 í 16. töflu). Að mati nefndarinnar þarf að leyfisbinda vörslu manna á friðuðum fuglum og styrkja til muna ákvæði laga um starfsemi hamskera (sjá nánari umfjöllun í kafla 8.4).

- 1) *Veiði utan veiðitíma.* Samkvæmt 17. gr. villidýralaganna getur ráðherra í reglugerð, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands, aflétt friðun tiltekinna fuglategunda innan tilgreindra tímamarka. Með fáum undantekningum (svartbakur, sílamáfur, silfurmáfur og hrafn) eru allir fuglar friðaðir um varptímamann. Talsvert er um að þessi friðunartími sé ekki virtur og eiga þá einkum í hlut þær tegundir sem taldar eru valda tjóni (gæsir, hettumáfur og hvítmáfur). Auk tilkynninga um slík brot hafa nýskotin hræ þessara fugla iðulega fundist á friðunartíma. Þetta á einnig við um kjóa sem er einnig skotinn víðsfjarri

æðarvörpum, þótt heimild til veiða á honum sé bundin við nágrenni æðarvarpa. Á hverju ári berast fréttir um að rjúpnaveiðar séu stundaðar utan veiðitíma. Aukið eftirlit lögreglu og viðhorfsbreyting hjá skotveiðimönnum hefur hins vegar dregið mjög mikið úr ólöglegum gæsaveiðum að vori.

- 2) *Hávaði og skot við fuglabjörg.* Óheimilt er að þeyta flautur, fljúga flugvélum eða vera með annan hávaða að óþörfu í grennd við fuglabjörg. Enn fremur er óheimilt að hleypa af skoti á landi nær fuglabjörgum en 200 m og á sjó nær en 500 m. Aldrei má skjóta fugl í fuglabjörgum (17. gr., 4. mgr.). Eitthvað er um að þessi ákvæði séu brotin, m.a. hafa herflugvélar hvað eftir annað fælt fugla úr björgum á Vestfjörðum. Árið 2009 sendi Náttúrufræðistofnun flugmálayfirvöldum upplýsingar um helstu fuglabjörgin ásamt hnitsetningum. Hafa viðkomandi yfirvöld síðan brýnt fyrir þeim flugsveitum sem hingað koma í svokallað loftrýmiseftirlit að halda sig frá þessum svæðum. Þá tíðkast enn sá ósiður að fæla fugla úr björgum með hávaða, m.a. mátti heyra upptöku af slíku uppþoti í Ríkisútvarpinu á útmánuðum 2012 þegar heimamaður skaut af byssu undir Grímseyjarbjörgum til að skemmta ferðamönnum með vængjabyt þúsunda fugla.
- 3) *Veiðar fugla í sárum.* Óheimilt er að veiða fugla í sárum (17. gr., 5. mgr.). Fyrir nokkrum áratugum tíðkaðist sums staðar, þrátt fyrir bann, að drepa ófleygar grágæsir um fjaðrafellitímann. Þetta virðist nú heyra sögunni til. Stundum eru gæsar- og andarungar ófleygir í upphafi veiðitíma og eins er veiði á svartfuglum leyfð á þeim tíma sem þeir eru í fjaðrafelli á haustin. Á þessu þarf að taka með aukinni fræðslu veiðimanna (sjá kafla 8.1.2.1).
- 4) *Bann við sölu á veiðifangi.* Ráðherra er heimilt með reglugerð þegar friðun einstakra fuglategunda er aflétt í samræmi við ákvæði 17. gr., að banna sölu á þeim fuglum og afurðum þeirra, enda sé talið nauðsynlegt vegna ástands viðkomandi stofns að takmarka veiðar (17. gr. a, 1. mgr.). Slíkt sölubann hefur einungis verið sett á rjúpur (frá 2005) og virðist það í meginráttum vera virt.
- 5) *Friðhelgi sjaldgæfra fugla.* Í 19. gr. villidýralaganna eru ítarleg ákvæði um verndun og umgengni við varpstaði arna. Þar kemur m.a. fram að óheimilt er að koma nær arnarhreiðrum á varptíma en 500 m, nema brýna nauðsyn beri til og að ekki megi styggja erni frá varpstað eða koma fyrir búnaði til slíks. Einnig er óheimilt að hrófla við þekktum arnarvarpstöðum og næsta nágrenni þeirra. Ráðherra getur veitt undanþágu frá þessu banni, m.a. vegna myndatöku og rannsókna. Hliðstæð ákvæði eru í reglugerð nr. 252/1996 um friðun tiltekinna fuglategunda o.fl. Þar nær nálgunarbann og vernd varpstaða einnig til hreiðra fálka, snæuglu, þórshana, keldusvíns og haftyrdils. Í villidýralögum er hvergi minnst á myndatöku af fuglum og því telur Ragnheiður Bragadóttir það mjög vafasamt að þetta reglugerðarákvæði hafi næga lagastoð, þar sem reglugerðarákvæðið er fortakslaust og ekki háð því að truflun sé valdið [759]. Að mati nefndarinnar er þetta á misskilningi byggt enda er í villidýralögum kveðið á um að ráðherra skuli samkvæmt tillögum Umhverfisstofnunar setja reglugerð þar sem m.a. skal kveða á um umgengni við hreiður fugla þeirra og annað sem máli skiptir (7. gr., 2. mgr.). Alltof algengt er að reynt sé að trufla eða skemma arnarvarp. Samkvæmt upplýsingum Náttúrufræðistofnunar, þá hafa merki um slíkt sést á um fjórðungi þeirra arnaróðala sem hafa verið í ábúð undanfarin 20 ár. Þá er eitthvað um að menn fari ólöglega að hreiðrum þeirra sjaldgæfu fugla sem fyrrgreind verndarákvæði gilda um, oft eru þetta fuglaskoðarar og ljósmyndarar.
- 6) *Friðhelgi æðarvarps.* Frá 15. apríl til 14. júlí ár hvert eru öll skot bönnuð nær friðlýstu æðarvarpi en 2 km nema brýna nauðsyn beri til og frá 1. apríl til 14. júlí ár hvert má eigi án leyfis varpeiganda leggja net í sjó nær friðlýstu æðarvarpi en 250 m frá stórstraumsfjörumáli (20. gr. 1 mgr.). Erfitt hefur verið að framfylgja banni við netalögnum sem sett er til að draga úr líkum á að æðarfuglar ánetjist. Þá koma öðru hverju upp mál er tengjast skotmennsku í námunda við æðarvörp og tengjast þau iðulega öðrum veiðibrotum (sbr. þrjú dómsmál í 16. og 17. töflu).

12.2.3 Samantekt

Skipta má brotum á villidýralögum í brot gegn almennum ákvæðum laganna annars vegar og brot gagnvart einstökum tegundum eða tegundahópum hins vegar. Til fyrrnefndra brota teljast m.a. veiðar í ólögum tilgangi (t.d. að nota villt dýr sem skotskífur), hafa villt dýr í haldi án leyfis, veiða í annars manns landi án heimildar, nota ólöglegar veiðiaðferðir, veiðar á friðlýstum svæðum og veiðar án veiðikorts.

Brot gegn einstökum tegundum eða hópum varða aðallega tvo dýrahópa, hreindýr (margvísleg veiðibrot) en þó einkum fugla. Hin síðarnefndu varða m.a. dráp og vörslu á friðuðum fuglum, veiði utan veiðitíma og brot á friðhelgi sjaldgæfra fugla og friðhelgi æðarvarps. Í sumum tilvikum er um ásetningsbrot að ræða en í öðrum tilvikum gæti öflugur áróður og fræðsla væntanlega dregið mjög úr þessum brotum.

12.3 Dómar

Skoðaðir voru 13 dómar Héraðsdóms (2005-2010) og 13 Hæstaréttardómar (1998-2010). Í þeim málum sem áfrýjað var til Hæstaréttar var einungis niðurstaða hans könnuð. Auk þess er getið nokkurra eldri dóma og þá einkum stuðst við grein Ragnheiðar Bragadóttur um brot á villidýralögum [759]. Mörgum sakamálum er tengjast brotum á villidýralögum lýkur með sektum eða dómssátt (sjá hér að framan) og eru upplýsingar um slík mál yfirleitt ekki aðgengilegar.

Brot á hreindýraveiðum voru algengust þeirra mála er rötuðu til dómsstóla og þar af leiðandi voru flest þeirra rekin fyrir Héraðsdómi Austurlands. Helstu brot vörðuðu:

- Veiði án veiðieftirlitsmanns
- Veitt var án þess að hafa tilskilin leyfi frá Umhverfisstofnun
- Veitt var án leyfis landeiganda
- Ekið var utan vega við veiðar

Talsvert af dómsmálum varða veiðirétt, einkum vegna rjúpnaveiða á veiðilendum til fjalla. Í flestum tilvikum voru viðkomandi sýknaðir af veiðibroti vegna þess að ekki var hægt að sanna einkaeignarrétt á viðkomandi landsvæði. Slíkum málum hefur fækkað og mun fækka enn frekar þegar búið er að skilgreina þjóðlendur en þær hafa þegar verið skilgreindar á um 2/3 hlutum landsins.

Nokkur dómsmál hafa verið rekin vegna veiðimanna sem hafa brotið ýmis ákvæði laganna, t.d. veitt án veiðikorts, skotið friðaða fugla eða þá veitt fugla utan veiðitíma; ekið með hlaðin skotvopn í bifreiðum; skotið í friðlýstum æðarvörpum og haft strangfriðaða fugla ólöglega í vörslu sinni. Aðeins eitt mál fannst er varðaði ólöglega gæsaveiði að vori en mjög hefur dregið úr slíkum brotum á undanförunum árum að því er margir telja.

16. tafla. Héraðsdómar er varða brot á villidýralögum 2005-2010.

Dómur	Dags.	Málsatvik
S-00110/2005	27.12.2006	X setti upp gasbyssu í hólma á Breiðafirði, til að fæla burt ungerni og svartbak, var sýknaður af broti gegn lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, þar sem ekki var talið nægilega sannað að í hólminum hefði verið hreiðurstæði arnar í skilningi laganna.
S-00183/2005	10.3.2006	Ákærði dæmdur til sektar fyrir veiðar á alfriðuðum fugli (æðarfugli), dílaskarfi utan veiðitíma, veiðar án veiðikorts og að aka með hlaðna byssu í bíl.
S-00006/2006	26.9.2006	Karlmaður dæmdur til greiðslu sektar og sviptur skotvopnaleyfi í eitt ár vegna ólöglegra fuglaveiða. Fallist á kröfu um upptöku skotvopna og veiðifangs. Veiddi gæsir á friðunartíma.
S-00025/2006	11.10.2006	Tveir karlmenn voru ákærðir fyrir ólögsmætar fuglaveiðar með því að hafa ekið bifreið utan vega og merktra vegaslóða til að komast nær veiðislóð. Annar þeirra var að auki ákærður fyrir brot gegn náttúruverndarlögum með því að hafa ekið bifreið utan vega. Annar var sýknaður en hinn sakfelldur fyrir bæði brotin og dæmdur til greiðslu sektar og sviptur skotvopna- og veiðileyfi.
S-00049/2006	11.9.2006	X og Y voru sýknaðir af ákæru um utanvegaakstur og veiðar hreindýra á fjórhjólum. Sannað þótti að viðkomandi hefði aðeins náð í dýr sem búið var að fella.
S-00091/2006	10.5.2007	Máli vísað frá dómi þar sem ákæra uppfyllt ekki skilyrði 116. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra um skýrleika. Sakarkostnaður var lagður á ríkissjóð.
S-2006/00098	1.6.2006	Maður sakfelldur fyrir að vanrækja að senda sjö alfriðaða fugla (3 fálka, 2 branduglur og 2 smyrlla) til Náttúrufræðistofnunar. Þessa fugla hafði ákærði annaðhvort hirt eða skotið. Var einnig sakfelldur fyrir að skjóta smyrl.
S-00090/2007	30.1.2008	Karlmaður sakfelldur fyrir brot gegn 157. gr. almennra hegningarlaga, en sýknaður af broti gegn lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og reglum settum samkvæmt þeim. Upptækur var gerður hreindýrsskrokkur, en hafnað var upptöku á skotvopni og kröfu um að ákærði yrði sviptur skotvopna- og veiðileyfi. Refsing ákveðin 30 daga skilorðsbundið fangelsi. Hafði í heimildarleysi sett opinbert merki UST á bráðina.
S-00095/2008	4.2.2009	J og G voru sakfelldir fyrir brot á lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og reglugerð um stjórn hreindýraveiða, með því að hafa haldið til hreindýraveiða akandi á torfærutæki, G sem handhafi veiðikorts en J sem leiðsögumaður hans. G felldi eitt dýr. Voru J og G dæmdir hvor um sig til greiðslu 80.000 króna sektar og til að sæta sviptingu veiðikorts í eitt ár.
S-00236/2008	24.3.2008	Maður sakfelldur fyrir að veiða í landi sveitarfélags án leyfis.
S-00081/2009	5.8.2009	Ákærði sýknaður af kæru um að hafa verið með hlaðið skotvopn í innan við 250 metra fjarlægð frá bifreið sinni, 9. gr. laga nr. 64/1994 en sakfelldur fyrir að hafa valdið X stórfelldu líkamstjóni er hann hafi sett hlaðið skotvopn í farangursgeymslu bifreiðar sinnar, með þeim afleiðingum að skot hafi hlaupið af og í manninn, sbr. 219. gr. almennra hegningarlaga. Var hann dæmdur í fjögurra mánaða skilorðsbundið fangelsi og skotvopnið gert upptækt.

17. tafla. Hæstaréttardómar er varða brot á villidýralögum 1998-2010.

Dómur	Dags	Niðurstaða
nr. 171/1998	21.1.1999	Maður sýknaður af ákæru um rjúpnaveiðar. Vafi talinn á að stofnast hefði til beinna eignaréttinda á umræddu landi
nr. 41/1999	6.5.1999	Tveir menn sýknaðir af ákæru um rjúpnaveiðar á meintu eignarlandi til fjalla. Landamerkjabréf þótti ekki nægjanlega skýr heimild um eignarhald á svæðinu
nr. 432/2000	8.2.2001	Maður sakfelldur fyrir að hafa farið til hreindýraveiða án fylgdar veiðieftirlitsmanns. Hér reyndi einnig á þá málsvörn ákærða að ákvæði reglugerðar um hreindýraveiðar ætti ekki stoð í villidýralögum. Á það féllst dómurinn ekki
nr. 127/2001	23.5.2001	Ákærði dæmur fyrir að hafa skotið tvö hreindýr án fylgdar eftirlitsmanns, án veiðileyfis og án veiðikorts
nr. 449/2002	3.4.2003	X var ákærður fyrir að hafa raskað hreiðurstað arna og spillt friðlýstum náttúruminum í þeim tilgangi að hindra arnarvarp. Ekki var talið ljóst hvort sá staður sem örn kynni að verpa á gæti fallið undir „lífsvæði dýra“ í ákvæðinu sem X sætti ákæru fyrir og kvað á um að ávallt skyldi „gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og lífsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun“. Var umrætt orðalag talið of almennt og því ekki nægilega ótvírætt og glögg. Uppfyllti það ekki þær kröfur sem gera verður til skýrleika refsheimilda. Þá varð ekki séð að friðlýsing eyjunnar H tæki til friðunar fugla og sérstaks lífríkis þeirra eða búsvæða. Var X því sýknaður af kröfu ákæruvaldsins í málinu.
nr. 380/2003	11.3.2004	Tveir menn sakfelldir fyrir fuglaveiðar innan friðlýstra æðarvarpa, skutu svartfugl sem þó heimilt var að veiða á þeim tíma
nr. 330/2006	15.3.2007	Ákæru um hreindýraveiðar, þar sem umráðamaður lands hafði bannað veiðar, var vísað frá Héraðsdómi. Sama átti við ákæru um að hafa ekki urðað úrgang. Héraðsdómur sakfelldi tvo að þremur ákærðu. Frávísun Hæstaréttur byggði á ófullnægjandi málsmeðferð héraðsdóms og að ekki hefði verið nægjanlega greint á milli brota manna
nr. 554/2007	31.10.2007	Staðfest frávísun héraðsdóms. Áfrýjandi vildi fá staðfest með dómi eignarétt sinn á landi innan netalaga o.fl. Hæstiréttur taldi að verið væri að biðja um einskonar lögfræðiálit

12.4 Refsingar

Brot á villidýralögum varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sektum og sviptingu skotvopna- og veiðileyfis. Virða skal það refsingu til þyngingar ef um sjaldgæfar fuglategundir eða æðarfugl er að ræða, svo og stórfelldar ólögmetar fuglaveiðar og spjöll á friðlýstum varpstöðvum (21. gr.). Fangelsi allt að tveimur árum þýðir að brot fyrrast fremur fljótt eða á 5 árum, sbr. 81. gr. Almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Er það bagalegt þegar reynt er að koma lögum yfir menn sem drepa sjaldgæfa fugla eins og fálka og geyma kannski árum saman í frysti eins og dæmin sanna (sjá Sjá Héraðsdóm Norðurlands eystra, S-98/2006; 16. tafla).

Ef mönnum hefur verið gerð refsing, þá er það undantekningarlaust sektargreiðsla, en engir fangelsisdómar hafa hingað til verið kveðnir upp fyrir brot á villidýralögum. Heimilt er samkvæmt lögum að gera upptækt ólöglegt veiðifang, veiðitæki o.fl. (22. gr.) Veiðifang hefur stundum verið gert upptækt en skotvopn fremur sjaldan. Þá hafa menn einstaka sinnum verið sviptir veiðikorti með dómi.

Í heild eru refsingar fyrir brot á villidýralögum mjög vægar [759] og helstu útgjöld sakfelldra brotamanna hafa verið málskostnaður sem stundum er umtalsverður. Sums staðar erlendis, m.a. í Bandaríkjunum, hafa menn brugðið á það ráð að beita mun þyngri refsingum fyrir sambærileg brot, m.a. háum fjársektum, upptöku farartækja og sviptingu veiðileyfis í langan tíma. Er slíkt talið hafa mikinn fælingarmátt í málaflokkum sem annars er erfitt að fylgjast með og þar sem brot eru framin utan venjubundinna eftirlitssvæða lögreglu [767].

12.5 Samantekt og ábendingar varðandi brot á villidýralögum

Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994 eru svokölluð rammalög þar sem settar eru fram meginreglur en gert er ráð fyrir að framkvæmd byggji að verulegu leyti á setningu reglugerða. Að þessu leyti eru villidýralögin ólík dönskum, sænskum og norskum lögum um sama efni sem sum hver eru mjög ítarleg [759]. Helstu rökin fyrir þessu fyrirkomulagi á villidýralögnum voru þau að auðveldar og fljótlegra sé að breyta reglugerðum en lögum og það veiti meira svigrúm til að bregðast við örum breytingum eins og vænta má þegar villtir dýrastofnar eiga í hlut. Ákvæði í reglugerðum mega þó ekki vera víðtækari en lögini leyfa og hafa styrka lagastoð, en á það virðist skorta í sumum tilvikum, t.d. bann við að selja tiltekna friðaða fugla, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 252/1996 um friðun tiltekinna fuglategunda o.fl. [759].

Flestar þær reglugerðir sem átti að setja lágu fyrir í drögum er villidýralögin voru samþykkt vorið 1994 og voru settar á næstu misserum. Í þessum reglugerðum eru oft heilu greinarnar teknar upp úr lögnum og mun það hafa verið gert til að sem heildstæðast yfirlit væri um viðkomandi málaflokk í hverri reglugerð. Nefndin telur að við endurskoðun laganna ætti að útfæra með ítarlegri hætti efni þessara reglugerða í lagatexta, setja skýrari línur um efni þeirra og eins styrkja lagaheimildir til að fylgja eftir efni þeirra.

Lögum og reglugerðum hefur nokkrum sinnum verið breytt í kjölfar dóma. Bæta þarf í lagagloppur og auka þar með líkur á sakfellingu brotamanna. Eins þarf að auðvelda eftirlit með veiðitakmörkunum og brotum. Dæmin sýna að ákæru um augljós brot á núgildandi lögum standast ekki nógu vel fyrir dómi. Menn hafa því stundum verið sýknaðir vegna óljósrar ákæru eða illa orðaðra lagagreina. Sönnunarbyrði er oft mjög erfið, sbr. þau mál sem dæmt hefur verið í vegna eyðileggingar á arnarvarpi og vörslu á friðuðum fuglum. Eins hefur komið fyrir að dómstólar hafa ekki metið rétt heimildir í lögnum og því kveðið upp ranga dóma, að mati Ragnheiðar Bragadóttur, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 432/2000 (17. tafla) [759].

- Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994 eru svokölluð rammalög þar sem settar eru fram meginreglur en gert er ráð fyrir að framkvæmd byggji að verulegu leyti á setningu reglugerða.
- Eftirfylgni með lögnum er ábótavant. Kveða þarf skýrt á um hver skuli hafa eftirlit með framkvæmd laganna, t.d. Umhverfisstofnun.
- Tilgreina þarf framkvæmd eða ramma eftirlits í lögnum, kveða á um þvingunarúrræði fyrir eftirlitsaðila og stjórnsluviðurlög fyrir eftirlitsaðila. Tryggja þarf fjármagn til að standa undir eftirliti.
- Framfylgd villidýralaganna hefur ekki tekist sem skyldi, m.a vegna vanrækslu opinberra aðila, sem ekki hafa fylgt margvíslegum greinum laga og reglugerða eða jafnvel trassað að setja slíkar reglur.
- Meðal brota á almennum ákvæðum villidýralaganna eru veiðar í ólögumætum tilgangi (t.d. að nota villt dýr sem skotskífur), hafa villt dýr í haldi án leyfis, veiða í annars manns landi án heimildar, nota ólöglegar veiðiaðferðir, veiðar á friðlýstum svæðum og veiðar án veiðikorts.
- Brot gegn einstökum tegundum eða hópum varða aðallega hreindýr (margvísleg veiðibrot) en þó einkum fugla; dráp og varsla á friðuðum fuglum, veiði utan veiðitíma, brot á friðhelgi sjaldgæfra fugla og brot friðhelgi æðarvarps. Öflugur áróður og fræðsla gæti væntanlega dregið mjög úr þessum brotum.
- Í heild eru refsingar fyrir brot á villidýralögum mjög vægar og helstu útgjöld sakfelldra brotamanna hafa verið málskostnaður.
- Skerpa þarf og herða refsíákvæði og beita skilvirkum refsingum. Skilyrðislaust ætti að gera upptækt veiðifang, veiðitæki og annan búnað sem notaður var við

brotið. Einnig ætti að svipta viðkomandi veiðikorti og skylda sakborning til að þreyta veiðiþróf að nýju, þar sem slíkt á við.

- Æskilegt er að tekin verði saman ítarlega málaskrá úr gögnum lögreglu, ríkissaksóknara og dómstóla þar sem gerð verið grein fyrir helstu brotum á villidýralögunum, meðferð þeirra og niðurstöðu.



MYNDASKRÁ

Ljósmyndir eftir Daníel Bergmann, nema hreindýr (Skarphéðinn G. Þórisson) og háhyrningar á bls. 292 (Róbert A. Stefánsson).

Forsíða uppi: Heiðlóa, haförn, melrakki, kría.
Forsíða niðri: Minkur, háhyrningur, margæs, stuttnefja.

Baksíða uppi: Teista, hvítabjörn, hreindýr, svartbakur.

Baksíða niðri: Æður, grágæs, lundi, landselur.

Bls. 1: Æðarkóngur, æðardrottning, hávellur og æður.

Bls. 15: Æðarfugl, par.

Bls. 31: Rjúpa, karri

Bls. 38 Sendlingar.

Bls. 50: Brandönd, steggur.

Bls. 58: Æðarbliki.

Bls. 60: Landselir.

Bls. 64: Við Vigrafjörð á Snæfellsnesi.

Drápuhlíðarfjall og Ljósufjöll í baksýn.

Bls. 74: Hávella, steggur í sumarbúningi.

Bls. 90: Teista.

Bls. 96: Landselur.

Bls. 98: Dílaskarfar.

Bls. 99: Lambahnjúkur við Kolgrafafjörð á Snæfellsnesi.

Bls. 140: Heiðlóa.

Bls. 146: Sanderlur.

Bls. 149: Bjartmáfur, ungfugl.

Bls. 167: Lundi.

Bls. 205: Teista með sprettfisk.

Bls. 221: Endur á Mývatni.

Bls. 227: Lundi.

Bls. 238: Minkur, læða.

Bls. 249: Tófa, hvít í sumarbúningi.

Bls. 264: Hvítabjörn.

Bls. 272: Hvítmáfur.

Bls. 276: Landselir.

Bls. 283: Landselur.

Bls. 288: Hnísa.

Bls. 292: Háhyrningar í Grundarfirði.

Bls. 295: Fálki.

Bls. 302: Kría.

Bls. 308: Rjúpa, karri.

Bls. 322: Glókollur.

HEIMILDIR

1. Lög um friðun fugla og hreindýra, nr. 6/1882.
2. Lög um friðun hvala, nr. 6/1886.
3. Lög um friðun fugla og eggja, nr. 59/1913.
4. Tilskipun um veiði á Íslandi, 20. júní 1849.
5. Grágás. 1852-1870. Nordiske Literatur-Samfund, Kaupmannahöfn.
6. Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994.
7. Lög um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 63/1954.
8. Guðmundur G. Bárðarson. 1932. Jafnvægisröskun í náttúrunni. Náttúrufræðingurinn 2. Bls. 82-87.
9. Ársæll Árnason. 1932. Jafnvægisröskun. Loðdýrarækt 2. Bls. 45-50.
10. Kristinn Haukur Skarphéðinsson. 1982. Spörfuglar. Fuglar. Rit Landverndar 8. Bls. 181-207.
11. Tíðindi frá Alþingi Íslendinga. Annað ár (1847). Bls. 301.
12. Alþingistíðindi 1881, II, bls. 462 (Árni Thorsteinsson).
13. Alþingistíðindi 1881, II, bls. 465-466 (Árni Thorsteinsson).
14. Alþingistíðindi 1899, A459 (Jónas Jónasson).
15. Alþingistíðindi 1885, A 73 (Lárus Sveinbjörnsson).
16. Alþingistíðindi 1881, II, bls. 464 (Benedikt Kristjánsson).
17. Alþingistíðindi 1877, C, bls. 550 (Jón Hjaltalín); Alþingistíðindi 1881, síðari partur bls. 445 (flutningsmaður frumvarpsins, Eiríkur Kúld).
18. Alþingistíðindi 1901, C 732 (Hermann Jónasson).
19. Alþingistíðindi 1903, B 1073 (Hannes Þorsteinsson).
20. Alþingistíðindi A 1913. Frumvarp til laga um friðun fugla og eggja. Þingskjal 144.
21. Kristinn Haukur Skarphéðinsson. 2003. Örninn og Fuglaverndarfélagið. Fuglar, rit Fuglaverndar 1. Bls. 10-17.
22. Jónas Jónsson. 2001. Æðarræktarfélagið á Breiðafirði og við Strandaflóa – Vargafélagið. Bls. 273-302 í Æðarfugl og æðarrækt á Íslandi (ritstj. Jónas Jónsson). Mál og mynd, Reykjavík.
23. Kristinn Haukur Skarphéðinsson. 2003. Sea eagles in Iceland: Population trends and reproduction. Bls. 31-38 SEA EAGLE 2000. Proceedings from an international conference at Björkö, Sweden, 13.-17. September 2000 (ritstj. Helander, B., Marquiss, M. & Bowerman, W.). Swedish Society for Nature Conservation/SNF & Átta. 45 Tryckeri AB.
24. Utanríkisráðuneytið. 2005. Skrá um samninga Íslands við erlend ríki (miðað við 1. janúar 2005). <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar>, sótt 15. mars 2013.
25. UNEP. 2005. Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment - (UNEP/Env.Law/2005/3), 30 December 2005. http://www.unep.org/law/Publications_multimedia/index.asp, sótt 25. október 2010.
26. Utanríkisráðuneytið. 2005. Skrá um samninga Íslands við erlend ríki (miðað við 1. janúar 2005). <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar>, sótt 15. mars 2013.
27. Alþjóðahvalveiðiráðið. <http://iwcoffice.org/>, sótt 1. nóvember 2011.
28. Tómas H. Heiðar. 2006. Ísland og Alþjóðahvalveiðiráðið. Málstofa um lagalegan grundvöll hvalveiða. Lagadeild Háskóla Íslands Lögbergi, 10. nóvember 2006. <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/ymis-erindi/nr/3281>, sótt 25. janúar 2011.
29. Parísarsamningurinn um verndun fugla. 1950. International Convention for the Protection of Birds. http://www.cbd.gov.tr/contracts/paris_convention.pdf.
30. Stjórnartíðindi. A 14/1956.
31. Stjórnartíðindi. C 1/1978.
32. Ramsarsamningurinn. Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat. Ramsar (Iran), 2 February 1971. UN Treaty Series No. 14583. As amended by the Paris Protocol, 3 December 1982, and Regina Amendments, 28 May 1987. <http://www.ramsar.org>.
33. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. <http://www.umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/157>, sótt 1. nóvember 2012.
34. Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna. United Nations Convention on the Law of the Sea. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf og <http://www.sigling.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1116>.
35. Utanríkisráðuneytið. <http://www.utanrikisraduneyti.is/verkefni/althjoda-og-oryggissvid/thjodaettarmal/hafrettarmal/hafrettarsamningur-un/>, sótt 26. október 2011.

36. Samningur Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni. 1992. Convention on Biological Diversity. <http://www.cbd.int/convention/text/>.
37. Stjórnartíðindi. C 11/1995.
38. Umhverfisráðuneytið. 2008. Líffræðileg fjölbreytni. Stefnumörkun Íslands um framkvæmd Samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisráðuneytið, Reykjavík.
39. Umhverfisráðuneytið. 2010. Stefnumörkun Íslands um líffræðilega fjölbreytni. Framkvæmdaáætlun.
40. Ríkisendurskoðun. 2006. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni. 64 bls.
41. Stjórnartíðindi. C 17/1993.
42. Council of Europe. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. CETS No.: 104 (Bernarsamningurinn).
43. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. <http://www.umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/45>, sótt 1. nóvember 2012.
44. OSPAR. 1992. Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic. http://www.ospar.org/html_documents/ospar/html/ospar_convention_e_updated_text_2007.pdf.
45. OSPAR Commission. Protecting and conserving the North-East Atlantic and its resources. <http://www.ospar.org>.
46. OSPAR. 2010. Quality status report 2010. OSPAR Commission, London, http://qsr2010.ospar.org/en/media/chapter_pdf/QSR_complete_EN.pdf, sótt 28. október 2011. 176 bls.
47. Ríkisendurskoðun. 2004. Ísland og Oskar. 43 bls.
48. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. <http://www.umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/samningar/nr/51>, sótt 1. nóvember 2011.
49. CITES. 1973. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Signed at Washington, D.C., on 3 March 1973. Amended at Bonn, on 22 June 1979. <http://www.cites.org/>.
50. Lög um framkvæmd samnings um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu nr. 85/2000.
51. Reglugerð um framkvæmd samnings um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu nr. 829/2005.
52. Lög um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins, nr. 131/2011.
53. Þingsályktun um um fullgildingu Árósasamnings um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Samþykkt 16. september 2011.
54. Lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011.
55. Evrópusambandið 2009. Council Directive 2009/147/EEC on the conservation of wild birds (= Fuglatilskipun Evrópusambandsins).
56. Utanríkisráðuneytið. Aðildarviðræður Íslands og ESB. Undirbúningur rýnifunda. 27. Umhverfismál. http://www.utanrikisraduneyti.is/media/ees_ii/27_Grgheild-27.-umhverfismal.pdf.
57. Utanríkisráðuneytið. Ríkjaráðstefna um aðild Íslands að Evrópusambandinu. 2012. Samningsafstaða Íslands, 27. kafli. Umhverfismál. Birt 18.9. 2012. http://www.vidraedur.is/media/ESB/samningskaflar/27/Samnafstk27ISL_LOKA.pdf, sótt 22. okt. 2012. 48 bls.
58. Evrópusambandið. 1992. Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (= Vistgerðatilskipun Evrópusambandsins).
59. Convention on Migratory Species. <http://www.cms.int/about/intro.htm>.
60. CMS. 2011. Parties to the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals and its Agreements as at 4 March 2013. http://www.cms.int/about/partylist_e.pdf, sótt 15. mars 2013.
61. AEWA. 2013. AEWA's Membership Grows to 71 Parties with Iceland Joining the Agreement. Sjá http://www.unep-aewa.org/news/news_elements/2013/iceland_new_party.htm, sótt 29. mars 2013.
62. Umhverfisráðuneytið. <http://www.umhverfisraduneyti.is/althjodlegt-samstarf/>, sótt 15. mars 2013.
63. Ævar Petersen. 2001. Æðarfugl á Íslandi. Staða rannsókna og alþjóðastarf um verndun æðarfugla. Náttúrufræðistofnun Íslands NÍ-01025. 29 bls.
64. Ævar Petersen. 2003. Circumpolar Murre Conservation Strategy – Implementation Plan 2004-2008 Iceland. Náttúrufræðistofnun Íslands. NÍ-03006. 36 bls.

65. Hafrannsóknastofnun. 2010. Athugun á lagalegri stöðu villtra fugla og villtra spendýra með hliðsjón af hlutverki Hafrannsóknastofnunarinnar. Greinargerð send Nefnd um lagalega stöðu villtra fugla og villtra spendýra í nóvember 2010.
66. NOBANIS. 2013. European network on invasive alien species, www.nobanis.org.
67. Árni Böðvarsson. 1985. Íslensk orðabók handa skólum og almenningi. Önnur útgáfa, aukin og bætt. Bókaútgáfa Menningarsjóðs, Reykjavík. 1263 bls.
68. Páll Skúlason. 1998. Umhverfing - Um siðfræði umhverfis og náttúru. Háskóli Íslands. Háskólaútgáfan, Reykjavík.
69. Hjörleifur Guttormsson. 1974. Vistkreppa eða náttúruvernd. Mál og menning, Reykjavík. 246 bls.
70. Act concerning bird-hunting and bird protection in Iceland. Translation of the Icelandic text of Act No. 33/1966. Reykjavík. 20 bls (= þýðing á fuglafriðunarlögunum sem sett voru 1966).
71. Hálf dán Ómar Hálf dánarson. 2012. Þýðingarmiðstöð utanríkisráðunetis, tölvuskeyti til Kristins Hauks Skarphéðinssonar, 4. maí 2012.
72. Náttúrufræðistofnun Íslands. 1996. Válisti 1. Plöntur. Náttúrufræðistofnun Íslands.
73. Náttúrufræðistofnun Íslands. 2000. Válisti 2. Fuglar. Náttúrufræðistofnun Íslands.
74. Ramsar. Information Sheet on Ramsar Wetlands (RIS) – 2009-2012 version. Categories approved by Recommendation 4.7 (1990), as amended by Resolution VIII.13 of the 8th Conference of the Contracting Parties (2002) and Resolutions IX.1 Annex B, IX.6, IX.21 and IX. 22 of the 9th Conference of the Contracting Parties (2005). http://www.ramsar.org/pdf/ris/key_ris_e.pdf.
75. Umhverfissráðuneytið. 2011. Náttúruvernd. Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Nefnd um endurskoðun náttúruverndarlaga, Reykjavík. 477 bls.
76. Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CBD). COP 6 Decision VI/23. 2002. Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species. Sótt 15. mars 2013, <http://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7197>
77. Menja von Schmalensee. 2010. Vágastir í vistkerfum - fyrri hluti. Stiklað á stóru um framandi ágangur tegundir. Náttúrufræðingurinn 80. Bls. 15-26.
78. Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.
79. Jarðalög, nr. 81/2004.
80. Alder, J. & Wilkinson, D. 1999. Environmental Law and Ethics. Palgrave Macmillan, London. 448 bls.
81. Frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar. Lagt fyrir á 133. löggjafarþingi 2007. Þingskjal 842 - 566. mál.
82. Frumvarp til laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, öðrum en hvölum. Lagt fyrir á 117. löggjafarþingi 1993. Þingskjal 223. Sjá: <http://www.althingi.is/altext/117/s/0223.html>
83. Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CBD). 2001. Addis Ababa Principles and Guidelines for the Sustainable Use of Biodiversity (CBD Guidelines). <http://www.cbd.int/doc/publications/addis-gdl-en.pdf>. Montreal. Secretariat of the Convention on Biological Diversity 21 bls.
84. Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CBD). 1998. Malawi Principles for the Ecosystem Approach. Convention on biological diversity. Report of the Workshop on the Ecosystem Approach. Lilongwe, Malawi, 26 - 28 January 1998. <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-04/information/cop-04-inf-09-en.pdf>.
85. Brainerd, S. 2007. European Charter on Hunting and Biodiversity. Adopted by the Standing Committee of the Bern Convention at its 27th meeting in Strasbourg, 26-29 November 2007. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. 28 bls.
86. People & Wildlife. <http://www.peopleandwildlife.org.uk/database.php>.
87. Millennium Ecosystem Assessment. 2005. Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis. World Resources Institute, Washington DC. 88 bls.
88. Levin, P. & Levin, D. 2002. The real biodiversity crisis. American Scientist 90. Bls 6-8.
89. Barbault, R. & Sastrapradja, S. 1995. Generation, maintenance and loss of biodiversity. Bls. 193-274. Global Biodiversity Assessment (ritstj. Heywood, V.H.). Cambridge University Press, Cambridge.
90. IUCN. 2013. The IUCN Red List of Threatened Species. Version 2012.2. <http://www.iucnredlist.org/> og http://www.iucnredlist.org/documents/summarystatistics/2012_2_RL_Stats_Table_1.pdf. Sótt 1. mars 2013.

-
91. Margrét Hallsdóttir. 1987. Pollen analytical studies of human influence on vegetation in relation to the Landnám tephra layer in Southwest Iceland. Lundqua thesis 18, Lund University, Lund.
 92. Margrét Hallsdóttir. 1992. Gróðurfar fyrir landnám. Bls. 13-16. Ásýnd Íslands, fortíð - nútíð - framtíð (ritstj. Hreggviður Norðdahl). Landvernd, Reykjavík.
 93. Þóra Ellen Þórhallsdóttir. 2001. Ásýnd landsins. Bls. 77-85 í Ráðunautafundur 2001.
 94. Hlynur Óskarsson. 1998. Framræsla votlendis á Vesturlandi. Bls. 121-130. Íslensk votlendi verndun og nýting (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík.
 95. Umhverfisráðuneytið. 2009. Umhverfi og auðlindir. Stefnum við í átt til sjálfbærrar þróunar?
 96. Umhverfisráðuneytið. 2007. Vernd og endurheimt íslenskra birkiskóga. Skýrsla og tillögur nefndar. (Danfríður Skarphéðinsdóttir, Ása L. Aradóttir, Bjarni Diðrik Sigurðsson, Þróstur Eysteinnsson, Skúli Björnsson, Jón Geir Pétursson, Borgþór Magnússon og Trausti Baldursson).
 97. Eisma, D. 2001. Preface. Bls. 6-7 í Invasive Plants and Animals: Is there a way out? (ritstj. Bergmans, W. & Blom, E.). The Netherlands Committee for IUCN, Amsterdam.
 98. Frumvarp til laga um náttúruvernd. Lagt fyrir á 141. löggjafarþingi 2012-2013. Þingskjal 537 - 429. mál. <http://www.althingi.is/altext/141/s/0537.html>. Sótt 1. mars 2013.
 99. Sigurður H. Magnússon, Borgþór Magnússon, Erling Ólafsson, Guðmundur Guðjónsson, Guðmundur A. Guðmundsson, Hörður Kristinsson, Kristbjörn Egilsson, Kristinn Haukur Skarphéðinsson, Starri Heiðmarsson & Jón Gunnar Ottósson. 2009. Vistgerðir á miðhálandi Íslands. Flokkun, lýsing og verndargildi. Náttúrufræðistofnun Íslands. NI-09008. 173 bls.
 100. George, T.L. & Zack, S. 2001. Spatial and temporal considerations in restoring habitat for wildlife. Restoration Ecology 9. Bls. 272-279.
 101. Tómas Grétar Gunnarsson. 2010. Votlendi og vaðfuglar í ljósi landnotkunar. Náttúrufræðingurinn 79. Bls. 75-86.
 102. Rees, E.C., Black, J.M., Spray, C.J. & Skarphéðinn Þórisson. 1991. Comparative-study of the Breeding success of Whooper Swans *Cygnus cygnus* nesting in upland and lowland regions of Iceland. Ibis 133. Bls. 365-373.
 103. Tómas Grétar Gunnarsson, Gill, J.A., Newton, J., Potts, P.M. & Sutherland, W.J. 2005. Seasonal matching of habitat quality and fitness in a migratory bird. Proceedings of the Royal Society of London B 272. Bls. 2319-2323.
 104. Tómas Grétar Gunnarsson & Arnþór Gardarsson. 2005. Varpstaðaval álfra. Bliki 26. Bls. 1-4.
 105. Van de Pol, M., Bruinzeel, L.W., Heg, D., Van der Jeugd, H.P. & Verhulst, S. 2006. A silver spoon for a golden future: long-term effects of natal origin on fitness prospects of oystercatchers (*Haematopus ostralegus*). Journal of Animal Ecology 75. Bls. 616-626.
 106. Arnþór Garðarsson. 1994. Mannskepnan og náttúran. Bls. 295-305 í Náttúrusýn. Háskóli Íslands, Rannsóknastofa í siðfræði.
 107. Páll Hersteinsson. 1984. Behavioural ecology of the Arctic fox (*Alopex lagopus*). D.Phil. ritgerð, Oxford.
 108. Tómas Grétar Gunnarsson, Gill, J.A., Appleton, G.F., Hersir Gíslason, Arnþór Gardarsson, Watkinson, A.R. & o.fl. 2006. Large-scale habitat associations of birds in lowland Iceland: Implications for conservation. Biological Conservation 128. Bls. 265-275.
 109. Tómas Grétar Gunnarsson, Appleton, G.F., Hersir Gíslason, Arnþór Garðarsson, Atkinson, P.W. & Gill, J.A. 2007. Búsvæðaval og stofnstærð þúfuttillings á láglandi Íslands. Bliki 28. Bls. 19-24.
 110. Tómas Grétar Gunnarsson, Appleton, G.F., Arnþór Garðarsson, Hersir Gíslason & Gill, J.A. 2008. Búsvæðaval og vernd grágæsa á láglandi. Bliki 29. Bls. 11-18.
 111. Nilson, C. & Dynesius, M. 1994. Ecological effects of river regulation on mammals and birds – a review. Regulated Rivers – Research and Management 9. Bls. 45-53.
 112. Nilson, C., Reidy, C.A., Dynesius, M. & C., R. 2005. Fragmentation and flow regulation of the world's large river systems. Science 308. Bls. 405-408.
 113. Benítez-López, A., Alkemade, R. & Verweij, P.A. 2010. Are mammal and bird populations declining in the proximity of roads and other infrastructure? CEE review 09-007 (SR68). Collaboration for Environmental Evidence: www.environmentalevidence.org/SR68.html.
 114. Fox, A.D., Boyd, H. & Warren, S.M. 1992. Spatial and temporal feeding segregation of 2 Icelandic goose species during the spring prenesting period. Ecography 15. Bls. 289-295.
 115. Tómas Grétar Gunnarsson. 2006. Monitoring large-scale wader productivity during autumn passage in Iceland. International Wader Study Group Bulletin 109. Bls. 21-29.
 116. Umhverfisráðuneytið. 2002. Velferð til framtíðar – sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020.
-

117. Náttúrufræðistofnun Íslands, 5.10.2012: Flokkun vistgerða og kortlagning búsvæða dýra og plantna. <http://www.ni.is/frettir/nr/13908>. Sótt 1. mars 2013.
118. Árni Einarsson, Gerður Stefánsdóttir, Helgi Jóhannesson, Jón S. Ólafsson, Gísli Már Gíslason, Wakana, I., Guðni Guðbergsson & Arnþór Garðarsson. 2004. The ecology of Lake Myvatn and the River Laxá: Variation in space and time. *Aquatic ecology* 38. Bls. 317-348.
119. Pétur M. Jónasson & Páll Hersteinsson. 2002. Þingvallavatn - Undraheimur í mótun. Mál og menning. 303 bls.
120. Þóra Ellen Þórhallsdóttir, Jóhann Þórsson, Svafa Sigurðardóttir, Kristín Svavarsdóttir & Magnús H. Jóhannsson. 1998. Röskun votlendis á Suðurlandi. Bls. 131-142. Íslenskt votlendi - verndun og nýting (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík.
121. Ása Sigurlaug Harðardóttir, Sigurbjörg Ósk Áskelsdóttir, Pedersen, U.R. & Stefán Þ. Þórsson Stephensen. 2010. Aðalskipulag Borgarbyggðar 2010-2022. Tillaga til auglýsingar-18.08.2010. Landlínur.
122. Arnór Snæbjörnsson, Drífa Hjartardóttir, Eiríkur Blöndal, Jón Geir Pétursson, Ólafur Eggertsson & Þórólfur Halldórsson. 2010. Skýrsla nefndar um landnotkun. Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Reykjavík.
123. Björn Traustason & Fanney Ósk Gísladóttir. 2009. Hlutur skógræktar í ræktunarlandi framtíðarinnar. Bls. 54 í Fræðaping Landbúnaðarins. 2009.
124. Jón Loftsson, Aðalsteinn Sigurgeirsson, Álfhildur Ólafsdóttir, Brynjólfur Jónsson, K. Hulda Guðmundsdóttir, Valgerður Jónsdóttir & Þróstur Eysteinnsson. 2013. Skógar á Íslandi - Stefna á 21. öld. Skógrækt ríkisins.
125. Council of Europe. 2002. Convention on Conservation of European Wildlife and Natural Habitats - Standing Committee. Recommendation No. 96 on conservation of natural habitats and wildlife, specially birds, in afforestation of lowland in Iceland, adopted by the Standing Committee on 5 December 2002. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1492395&Site=DG4-Nature&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>, sótt 22. feb. 2012.
126. Þróstur Eysteinnsson. 2011. Samskipti skógræktenda og skógræktarandstæðinga. Ársrit Skógræktarfélag Íslands 2011, 1. hefti. Bls. 60-64.
127. Tómas Grétar Gunnarsson. 2006. Íslenskir mófuglar og skógrækt. Fuglar, rit Fuglaverndar 3. Bls. 46-52.
128. Tómas G. Gunnarsson & Guðný H. Indriðadóttir. 2009. Effects of sandplain revegetation on avian abundance and diversity at Skogarsandur and Myrdalssandur, South-Iceland. *Conservation Evidence* 6. Bls. 98-104.
129. Brynja Davíðsdóttir 2013. The effect of reclamation on birds and invertebrates in Iceland. A comparative study of barren land, restored heathland and land revegetated by Nootka lupin. MS ritgerð. Landbúnaðarskólinn á Hvanneyri.
130. Borgþór Magnússon, Sigurður H. Magnússon & Bjarni D. Sigurðsson. 2003. Áhrif Alaskalúpínu á gróðurfar. Náttúrufræðingurinn 71. Bls. 98-111.
131. Páll Hersteinsson. 1984. The behavioural ecology of the Arctic fox (*Alopex lagopus*) in Iceland. D.Phil. ritgerð, Oxford University.
132. Arnþór Garðarsson. 2002. Landnotkun heiðagæsar á grónu landi í sunnanverðum Þjórsárverum. Fjölrit Líffræðistofnunar Háskólans nr. 57.
133. Umhverfisráðuneytið. 1992. Heimsráðstefna Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun, Rio de Janeiro 13.-14. júní 1992.
134. Umhverfis-, sjávarútvegs- og utanríkisráðuneyti. 2004. Hafid. Stefnumótun íslenskra stjórnvalda http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Hafid_LOW1.pdf, sótt 21. maí 2012. 44 bls.
135. Caughley, G. & Sinclair, A.R.E. 1994. *Wildlife Ecology and Management*. Blackwell science, USA. 334 bls.
136. Sutherland, W.J. 2001. Sustainable exploitation: a review of principles and methods. *Wildlife Biology* 7. Bls. 131-140.
137. FAO. 2005. Review of the state of world marine fishery resources. FAO Fisheries technical paper, Rome. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5852e/Y5852E00.pdf>, sótt 1. maí 2012. 475 bls.
138. Lande, R. 1999. Extinction risks from anthropogenic, ecological and genetic factors. Bls. 1-22. *Genetics and the Extinction of Species* (ritstj. Landweber, L.F. & Dobson, A.P.). Princeton University Press, New Jersey.
139. Whittaker, R.J. 1998. *Island Biogeography*. Ecology, Evolution, and Conservation. Oxford University Press.

-
140. Mousseau, T.A., Sinervo, B. & Endler, J. 2000. Adaptive Genetic Variation in the Wild. Oxford University Press. 265 bls.
141. Courchamp, F., Berec, L. & Gascoigne, J. 2008. Allee Effects, in Ecology and Conservation. Oxford University Press Inc, New York. 256 bls.
142. Stephens, P.A. & Sutherland, W.J. 1999. Consequences of the Allee effect for behaviour, ecology and conservation. Trends in Ecology & Evolution 14. Bls. 401-405.
143. Forstner, M., Reimoser, F., Lexer, W., Heckl, F. & Hackl, J. 2006. Sustainable Hunting. Principles, Criteria and Indicators. Revised and extended edition. http://www.biologischevielfalt.at/fileadmin/inhalte/chm/pdf-files/Englische_pdfs/Sustainable_Hunting_Principles_Criteria_and_Indicators_Revised_and_extended_edition_2006.pdf, sótt 21. maí 2012. Umweltbundesamt GmbH, Vienna. 111 bls.
144. Bennett, E.L. & Robinson, J.G. 2000. Hunting of wildlife in tropical forests: implication for biodiversity and forest people. Environmental Department Papers, Biodiversity Series-Impact Studies.
145. IUCN/UNEP/WWF. 1980. World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development. Gland, Switzerland bls.
146. Brainerd, S. 2007. European Charter on Hunting and Biodiversity. Adopted by the Standing Committee of the Bern Convention at its 27th meeting in Strasbourg, 26-29 November 2007. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. 28 bls.
147. European Commission. 2008. Guide to Sustainable Hunting Under the Birds Directive. Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds.
148. Morgera, E. & Wingard, J. 2009. Principles for Developing Sustainable Wildlife Management Laws. <http://www.cic-wildlife.org/index.php?id=37>. Joint publication of FAO and CIC, Budapest. 90 bls.
149. Baldus, R.D., Damm, G.R. & Wollscheid, K. 2008. Best practices in sustainable hunting. A guide to best practices from around the worlds. CIC – International council for game and wildlife conservation, http://www.cic-wildlife.org/fileadmin/Press/Technical_Series/EN/1_EN.pdf, sótt 21. maí 2012. 61 bls.
150. Umhverfisstofnun. 2011. Samantekt frá samráðsfundum varðandi veiðar á villtum spendýrum og fuglum. Unnið af Netspor fyrir Umhverfisstofnun.
151. Johnson, K.N., Johnson, R.L., Edwards, D.K. & Wheaton, C.A. 1993. Public Participation in Wildlife Management: Opinions from Public Meetings and Random Surveys. Wildlife Society Bulletin 21. Bls. 218-225.
152. Bregnballe, T., Noer, H., Christensen, T.K., Clausen, P., Asferg, T., Fox, A.D. & Delany, S. 2006. Sustainable hunting of migratory waterbirds: the Danish approach. Bls. 854-860. Waterbirds around the world. A global overview of the conservation, management and research of the world's waterbird flyways (ritstj. Boere, G.C., Galbraith, C.A. & Stroud, D.A.). The Stationery Office, Edinburgh. UK.
153. Guðmundur A. Guðmundsson ofl., óbirt.
154. Persónuvernd. 2009. <http://www.personuvernd.is/efst-a-baugi/urskurdir-og-alit/2009/greinar/nr/908>. Sótt 16. mars 2012.
155. Daníel Bergmann & Einar Ó. Þorleifsson. 2006. Blesgæsin friðuð! Fuglar, rit Fuglaverndar 3. Bls 39-41.
156. Umhverfísráðuneytið. 2011. Starfshópur umhverfísráðherra um verndun og endurreisn svartfuglastofna. Greinargerð og tillögur starfshópsins.
157. Páll Hersteinsson (ritstj.). 2004. Íslensk spendýr. Vaka-Helgafell, Reykjavík. 344 bls.
158. Páll Hersteinsson. 2010. Íslenska tófan. Bls. 10-15. Veiðidagbók Umhverfisstofnunar 2010.
159. Sandra M. Granquist, Erlingur Hauksson, Arna Björg Árnadóttir & Kasper, J. 2011. Landselatalning úr lofti árið 2011. Framvinda og niðurstöður. Veiðimálastofnun, Selasetur Íslands, Rannsjá og Biopol ehf.
160. Erlingur Hauksson. 2010. Niðurstöður af talningum útselskópa úr lofti haustin 2005, 2008 og 2009. Áætlaðar stofnstærðarbreytingar útsels við Ísland 2005-2008/9. Rannsjá.
161. Pike, D.G., Paxton, C.G.M., Gunnlaugsson, T. & Víkingsson, G.A. 2009. Trends in the distribution and abundance of cetaceans from aerial surveys in Icelandic coastal waters, 1986-2001. NAMMCO Sci. Publ. 7. Bls. 117-142.
162. Gísli A. Víkingsson, Thorvaldur Gunnlaugsson & Christophe Pampoulie. (án ártals). A proposal to initiate a pre-implementation assessment of sei whales in the Central North Atlantic. SC/62/RMP2. <http://www.hafro.is/Bokasafn/Greinar/IWC/iwc-sc56o5.pdf>.
163. Gilles, A., Gunnlaugsson, T., Mikkelsen, B., Pike, D.G. & A.Víkingsson, G. 2011. Harbour porpoise *Phocoena phocoena* summer abundance in Icelandic and Faroese waters, based on aerial surveys in 2007 and 2010. NAMMCO Sci. Publ. 18. Bls. 11-16.
164. Pike. et al. 2012, handrit, Gísli Víkingsson, pers. uppl.
-

165. Pike, D.G., Þorvaldur Gunnlaugsson, Gísli A. Víkingsson, Desportes, G. & Mikkelsen, B. 2003. Surface abundance of northern bottlenose whales (*Hyperoodon ampulatus*) from NASS-1995 and 2001 shipboard surveys. NAMMCO Sci. Publ. 11/AE/11.
166. Gunnlaugsson, T., Víkingsson, G.A. & Pike, D.G. 2009. Combined line-transect and cue-count estimate of sperm whale abundance in the North Atlantic, from Icelandic NASS-2001 shipboard survey. NAMMCO Sci. Publ. 7. Bls. 73-80.
167. Pike, D.G., A.Víkingsson, G., Gunnlaugsson, T. & Øien, N. 2009. A note on the distribution and abundance of blue whales (*Balaenoptera musculus*) in the Central and Northeast North Atlantic. NAMMCO Sci. Publ. 7. Bls. 19-29.
168. Þorsteinn Sigurðsson & Árni Magnússon. 2012. Nytjastofnar sjávar 2011/2012. Aflahorfur fiskveiðiárið 2012/2013. Fjölrit Hafrannsóknastofnunarinnar 163.
169. Pike, D.G., Gunnlaugsson, T., Elvarsson, B. & A.Víkingsson, G. 2011. Correcting perception bias for Icelandic aerial surveys, 2007 and 2009. NAMMCO Sci. Publ. 18/AESP/08.
170. Svar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra við fyrirsögn Gunnars Braga Sveinssonar um hvalastofna við Ísland. Byggt á greinargerð sérfræðinga Hafrannsóknastofnunar, dags. 19. október 2012, <http://www.althingi.is/altext/141/s/0356.html>.
171. Skarphéðinn G. Þórisson & Rán Þórarinsdóttir. 2012. Vöktun Náttúrustofu Austurlands 2011 og tillaga um veiðikvóta og ágangssvæði 2012. Náttúrustofa Austurlands. NA-120121.
172. Temple, H.J. & Terry, A. 2007. The Status and Distribution of European Mammals. IUCN Red List of Threatened Species - Regional Assessments 3. International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources. 45 bls.
173. Guðmundur A. Guðmundsson & Kristinn H. Skarphéðinsson. 2012. Vöktun íslenskra fuglastofna: Forgangsröðun tegunda og tillaga að vöktun. Náttúrufræðistofnun Íslands. NÍ-12010. 63 bls.
174. BirdLife International. 2004. Birds in Europe. Population estimates, trends and conservation status. 374 bls.
175. Isaksson, C. Pollution and Its Impact on Wild Animals: A Meta-Analysis on Oxidative Stress. Ecohealth 7. Bls. 342-350.
176. Walker, C.H., Hopkin, S.P., Silby, R.M. & Peakall, D.B. 2001. Principles of Ecotoxicology. Second Edition edition. Taylor and Francis. 309 bls.
177. Brown, A.R., Hosken, D.J., Balloux, F., Bickley, L.K., LePage, G., Owen, S.F., Hetheridge, M.J. & Tyler, C.R. 2009. Genetic variation, inbreeding and chemical exposure-combined effects in wildlife and critical considerations for ecotoxicology. Philosophical Transactions of the Royal Society B-Biological Sciences 364. 3377-3390.
178. Depledge, M.H. & Galloway, T.S. 2005. Healthy animals, healthy ecosystems. Frontiers in Ecology and the Environment 3. Bls. 251-258.
179. Swarup, D. & Patra, R.C. 2005. Environmental pollution and its impact on domestic animals and wildlife. Indian Journal of Animal Sciences 75. Bls. 231-240.
180. AMAP. 2009. Arctic Pollution 2009. Arctic Monitoring and Assessment Programme. 83 bls.
181. Kristín Ólafsdóttir, Elín V. Magnúsdóttir, Ellen Magnúsdóttir, Karl Skírnisson, Þorvaldur Björnsson & Ævar Petersen. 2011. Þrávirk lífræn efni í fuglum á Íslandi. Umhverfismengun á Íslandi. Vöktun og rannsóknir. Ráðstefnurit 25. febrúar 2011.
182. Noyes, P.D., McElwee, M.K., Miller, H.D., Clark, B.W., Van Tiem, L.A., Walcott, K.C., Erwin, K.N. & Levin, E.D. 2009. The toxicology of climate change: Environmental contaminants in a warming world. Environment International 35. Bls. 971-986.
183. Wormworth, J. & Mallon, K. 2006. Bird species and climate change. The Global Status Report: A synthesis of current scientific understanding of anthropogenic climate change impacts on global bird species now, and projected future effects. - Climate Risk Pty Limited for World Wildlife Fund (Australia). 75 bls.
184. Parmesan, C. & Yohe, G. 2003. A globally coherent fingerprint of climate change impacts across natural systems. Nature 421. Bls. 37-42.
185. Malcolm, J.R., Liu, C., Nelson, R.P., Hansen, L. & Hannah, L. 2006. Global warming and extinctions of endemic species from biodiversity hotspots. Conservation Biology 20. Bls. 538 -548.
186. Pearce-Higgins, J.W., Dennis, P., Whittingham, M.J. & Yalden, D.W. 2010. Impacts of climate on prey abundance account for fluctuations in a population of a northern wader at the southern edge of its range. Global Change Biology 16. Bls. 12-23.
187. Both, C., Bouwhuis, S., Lessells, C.M. & Visser, M.E. 2006. Climate change and population declines in a long-distance migratory bird. Nature 441. Bls. 81-83.
188. Hickling, R., Roy, D.B., Hill, J.K., Fox, R. & Thomas, C.D. 2006. The distributions of a wide range of taxonomic groups are expanding polewards. Global Change Biology 12. Bls. 450-455.

189. Mustin, K., Sutherland, W.J. & Gill, J.A. 2007. The complexity of predicting climate-induced ecological impacts. *Climate Research* 35. Bls. 165-175.
190. Tómas G. Gunnarsson. 2009. Fuglar og loftslagsbreytingar. *Bliki* 30. Bls. 61-64.
191. AMAP. The Arctic Monitoring and Assessment Programme. <http://www.amap.no/>.
192. Helga Gunnlaugsdóttir & Hrönn Ólína Jörundsóttir. 2011. Mengunarvöktun á lífríki sjávar við Ísland. Umhverfismengun á Íslandi. Vöktun og rannsóknir. Ráðstefnurit 25. febrúar 2011.
193. Barrett, K. 2010. Deposition of air pollutants around the North Sea and the North-East Atlantic in 2008. OPSAR Commission - Comprehensive Atmospheric Monitoring Programme. 56 bls.
194. Umhverfismengun á Íslandi. Vöktun og Rannsóknir. Ráðstefnurit 25. febrúar 2011.
195. Kristín Ólafsdóttir, Róbert A. Stefánsson, Menja von Schmalensee, Elín V. Magnúsdóttir, Jörundur Svavarsson, Böðvar Þórisson, Hallgrímur Gunnarsson, Finnur Logi Jóhannsson, Þorvaldur Björnsson & Kristinn H. Skarphéðinsson. 2011. Þrávirk lífræn eiturefni í íslenska hafarnarstofninum 2001-2010. Umhverfismengun á Íslandi. Vöktun og rannsóknir. Ráðstefnurit 25. febrúar 2011.
196. Umhverfissráðuneytið. 2001. Framkvæmdaáætlun um varnir gegn mengun sjávar frá landi.
197. Umhverfissráðuneytið. 2007. Stefnumörkun í loftslagsmálum.
198. Fráveitunefnd umhverfissráðuneytis. 2003. Úttekt á stöðu fráveitumála á Íslandi. Fjárbörf til framkvæmda.
199. Reglugerð nr. 798/1999 um fráveitur og skólp.
200. Reglugerð nr. 796/1999 um varnir gegn mengun vatns.
201. Reglugerð nr. 160/2007 um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna.
202. NOAA. 2012. Heimasíða NOAA, National Oceanic and Atmospheric Administration. Office of Respond and Restoration. <http://response.restoration.noaa.gov/>.
203. NOAA. 2012. Environmental Sensitivity Index (ESI) Maps. <http://response.restoration.noaa.gov/maps-and-spatial-data/environmental-sensitivity-index-esi-maps.html>. Sótt 25. jan. 2012.
204. TemaNord. 2010. Action plan for seabirds in Western-Nordic areas. Report from a workshop in Malmö, Sweden, 4-5 May 2010. Nordic Council of Ministers, Copenhagen. 142 bls.
205. Reglugerð nr. 524/2008 um afmörkun siglingaleiða, svæði sem ber að forðast og tilkynningaskyldu skipa fyrir Suðvesturlandi.
206. Siglingastofnun Íslands. 2001. Ráðstafanir til leiðarstjórnunar skipa við suðvesturströnd Íslands. Tækniskýrsla. Þýðing á skýrslu Det Norske Veritas nr. 99-3206 Revision No. 3, Control of Shipping Activities Within the Territorial Waters of Iceland, May 1999. 23 bls.
207. Baldur Bjartmarsson. Munnlegar upplýsingar 9. maí 2011.
208. Utanríkisráðuneytið. 2009. Ísland á norðurslóðum. http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrslan_Island_a_nordurslodumm.pdf, sótt 21 maí 2012. 67 bls.
209. Armstrong, S. 1995. Rare plants protect Capes water-supplies. *New Scientist*, 11. febrúar 1995. Bls. 8.
210. McGeoch, M.A., Butchart, S.H.M., Spear, D., Marais, E., Kleynhans, E.J., Symes, A., Chanson, J. & Hoffmann, M. 2010. Global indicators of biological invasion: species numbers, biodiversity impact and policy responses. *Diversity and Distributions* 16. Bls. 95-108.
211. Pimentel, D. 2002. Biological invasions: economic and environmental costs of alien plant, animal and microbe species. CRC Press, Boca Raton, FL. 384 bls.
212. Pimentel, D., McNair, S., Janecka, J., Wightman, J., Simmonds, C., O'Connell, C., Wong, E., Russel, L., Zern, J., Aquino, T. & Tsomondo, T. 2001. Economic and environmental threats of alien plant, animal, and microbe invasions. *Agriculture Ecosystems & Environment* 84. Bls. 1-20.
213. Pimentel, D., Zuniga, R. & Morrison, D. 2005. Update on the environmental and economic costs associated with alien-invasive species in the United States. *Ecological Economics* 52. Bls. 273-288.
214. Pimentel, D., Pimentel, M. & Wilson, A. 2008. Plant, animal, and microbe invasive species in the United States and the World. Bls. 315-330. *Biological Invasions* (ritstj. Nentwig, W.). Springer, Berlin.
215. Menja von Schmalensee. 2010. Vágastir í vistkerfum - seinni hluti. Framandi og ágengar tegundir á Íslandi. Náttúrufræðingurinn 80. Bls. 84-102.
216. Dalen, L., Fuglei, E., Hersteinsson, P., Kapel, C.M.O., Roth, J.D., Samelius, G., Tannerfeldt, M. & Angerbjörn, A. 2005. Population history and genetic structure of a circumpolar species: the arctic fox. *Biological Journal of the Linnean Society* 84. Bls. 79-89.

217. Geffen, E., Waidyaratne, S., Dalen, L., Angerbjorn, A., Vila, C., Hersteinsson, P., Fuglei, E., White, P.A., Goltsman, M., Kapel, C.M.O. & Wayne, R.K. 2007. Sea ice occurrence predicts genetic isolation in the Arctic fox. *Molecular Ecology* 16. 4241-4255.
218. Noren, K., Carmichael, L., Dalen, L., Hersteinsson, P., Samelius, G., Fuglei, E., Kapel, C.M.O., Menyushina, I., Strobeck, C. & Angerbjorn, A. 2011. Arctic fox *Vulpes lagopus* population structure: circumpolar patterns and processes. *Oikos* 120. Bls. 873-885.
219. Páll Hersteinsson, Nyström, V., Jón Hallur Jóhannsson, Björk Guðjónsdóttir & Margrét Hallsdóttir. 2007. Elstu þekktu leifar melrakka á Íslandi. *Náttúrufræðingurinn* 76. Bls. 13-21.
220. Páll Hersteinsson. 1990. Frjósemi íslenska refastofnsins. *Fréttabréf veiðistjóra* 8. Bls. 19-27.
221. Páll Hersteinsson. Óbirt gögn.
222. Páll Hersteinsson. 2011. Management of the Icelandic Arctic fox population. Bls.16. *Proceedings of Transboundary Wildlife Management. The XVth Nordic Congress of Wildlife Research. Grand-Hotel Reykjavík, Iceland 23-25 May 2011.*
223. Karl Skírnisson. 1993. Minkur. Bls. 79-102. *Villt íslensk spendýr. (ritstj. Páll Hersteinsson og Guttormur Sigbjarnarson,). Landvernd og Hið íslenska náttúrufræðifélag, Reykjavík.*
224. Karl Skírnisson, Róbert A. Stefánsson & Menja von Schmalensee. 2004. Minkur. Bls. 88-97. *Íslensk Spendýr (ritstj. Páll Hersteinsson). Vaka-Helgafell.*
225. DAISIE. 2010. Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe, 100 of the worst. www.europe-aliens.org.
226. Nentwig, W., Kuhnel, E. & Bacher, S. 2009. A generic impact-scoring system applied to alien mammals in Europe. *Conservation Biology* 24. Bls. 302-311.
227. Róbert A. Stefánsson, Menja von Schmalensee, Kristinn Haukur Skarphéðinsson, Björn Hallbeck & Páll Hersteinsson. 2008. Stofnstærð og vanhöld minks á Snæfellsnesi 2006-2007. Niðurstöður fyrri rannsóknar vegna tilraunaverkefnis umhverfisráðuneytisins um svæðisbundna útrýmingu minks. *Fjölrit Náttúrustofu Vesturlands* 14. 24 bls.
228. Páll Hersteinsson, Róbert A. Stefánsson & Menja von Schmalensee. 2012. Tilraunaverkefni um svæðisbundna útrýmingu minks í Eyjafirði og á Snæfellsnesi 2007-2009. Árangur verkefnisins og tillögur um næstu skref. *Lokaskýrsla 2012*. 58 bls.
229. Karl Skírnisson. 1979. Fæðuval minks við Grindavík. *Náttúrufræðingurinn* 49. Bls. 194-203.
230. Karl Skírnisson. 1980. Fæðuval minks við Sogið. *Náttúrufræðingurinn* 50. Bls. 46-55.
231. Róbert Arnar Stefánsson, Menja von Schmalensee, Karl Skírnisson & Páll Hersteinsson. 1999. Árstíða- og kynjamunur í fæðuvali minka. Útdrættir frá afmælisráðstefnu Líffræðifélags Íslands, "Líffræðirannsóknir á Íslandi".
232. Róbert Arnar Stefánsson. 2000. Ferðir og fæða íslenska minksins (*Mustela vison*). 45 eininga prófritgerð M.S. náms í líffræði, Háskóli Íslands, Reykjavík.
233. Rannveig Magnúsdóttir, Robert A. Stefansson, Menja von Schmalensee, David W. Macdonald & Páll Hersteinsson. 2012. Habitat- and sex-related differences in a small carnivore's diet in a competitor-free environment. *European Journal of Wildlife Research* 58. Bls. 669-676.
234. Clode, D. & Macdonald, D.W. 2002. Invasive predators and the conservation of island birds: the case of American mink *Mustela vison* and terns *Sterna* spp. in the Western Isles, Scotland. *Bird Study* 49. Bls. 118-123.
235. Ferreras, P. & Macdonald, D.W. 1999. The impact of American mink *Mustela vison* on water birds in the upper Thames. *Journal of Applied Ecology* 36. Bls. 701-708.
236. Banks, P.B., Nordstrom, M., Ahola, M., Salo, P., Fey, K. & Korpimäki, E. 2008. Impacts of alien mink predation on island vertebrate communities of the Baltic Sea Archipelago: review of a long-term experimental study. *Boreal Environment Research* 13. Bls. 3-16.
237. Heggenes, J.B. 1988. Effect of mink, *Mustela vison* Schreber, predation on cohorts of juvenile Atlantic salmon, *Salmo salar* L., and brown trout, *S. trutta* L. in three small streams. *J. of Fish Biology* 33. Bls. 885-894.
238. Macdonald, D. & Strachan, R. 1999. The Mink and the Water Vole. *Analyses for Conservation. Wildlife Conservation Research Unit*. 161 bls.
239. Kristinn H. Skarphéðinsson. 1998. Keldusvínið – fórnarlamb framræslu og minks. Bls. 193-196. *Íslensk votlendi; verndun og nýting (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík.*
240. Ólafur K. Nielsen. 1998. Hrun flórgoðastofnsins á Íslandi. Bls. 197-205. *Íslensk votlendi; verndun og nýting (ritstj. Jón S. Ólafsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík.*
241. Jón H. Jóhannsson & Björk Guðjónsdóttir. 2007. Áhrif minks á teistuvarp á Ströndum. *Náttúrufræðingurinn* 76. Bls. 29-36.
242. Kristinn B. Gíslason. 1995. Þegar minkurinn nam land í Breiðafjarðareyjum og afleiðingar þess. *Breiðfirðingur* 53. Bls. 53-58.

243. Arnþór Garðarsson. 1991. Fuglalíf við Mývatn og Laxá. Bls. 279-319. Náttúra Mývatns (ritstj. Arnþór Garðarsson & Arni Einarsson). Hið íslenska náttúrufræðifélag, Reykjavík.
244. Jónas Jónsson. 2001. Hættur og vanhöld. Bls. 149-165. Æðarfugl og æðarrækt á Íslandi (ritstj. Jónas Jónsson). Mál og mynd, Reykjavík.
245. GISD. 2010. Global Invasive Species Database, 100 of the World's Worst Invasive Alien Species. <http://www.issg.org/database/species/search.asp?st=100ss> www.
246. GISD. 2010. *Oryctolagus cuniculus* (mammal). Global Invasive Species Database, <http://www.issg.org/database/species/search.asp?st=100ss> www.
247. Courchamp, F., Chapuis, J.L. & Pascal, M. 2003. Mammal invaders on islands: impact, control and control impact. *Biological Reviews* 78. Bls. 347-383.
248. Norbury, G. & Reddiex, B. 2005. European rabbit. Bls. 56-80. *Handbook of New Zealand Mammals* (ritstj. King, C.M.). Oxford University Press, Melbourne.
249. Atkinson, I.A.E. & Atkinson, T.J. 2000. Land vertebrates as invasive species on islands served by the South Pacific Regional Environment Programme. Bls. 19-84. *Invasive Species in the Pacific: A Technical Review and Draft Regional Strategy* (ritstj. South Pacific Regional Environment Programme, Samoa).
250. Guðbjörg Ásta Stefánsdóttir. 2008. Stofnvistfræði kanínu (*Oryctolagus cuniculus*) í Öskjuhlíð og Fossvogskirkjugarði. Rannsóknaverkefni til MS prófs, Háskóli Íslands, Reykjavík.
251. Balogh, A.L., Ryder, T.B. & Marra, P.P. 2011. Population demography of Gray Catbirds in the suburban matrix: sources, sinks and domestic cats. *Journal of Ornithology* 152. Bls. 717-726.
252. Baker, P.J., Bentley, A.J., Ansell, R.J. & Harris, S. 2005. Impact of predation by domestic cats *Felis catus* in an urban area. *Mammal Review* 35. Bls. 302-312.
253. Baker, P.J., Molony, S.E., Stone, E., Cuthill, I.C. & Harris, S. 2008. Cats about town: is predation by free-ranging pet cats *Felis catus* likely to affect urban bird populations? *Ibis* 150. Bls. 86-99.
254. Woods, M., Macdonald, R.A. & Harris, S. 2003. Predation of wildlife by domestic cats *Felis catus* in Great Britain. *Mammal Rev* 33. Bls. 174-188.
255. Barratt, D.G. 1998. Predation by house cats, *Felis catus* (L.), in Canberra, Australia. II. Factors affecting the amount of prey caught and estimates of the impact on wildlife. *Wildlife Research* 25. Bls. 475-487.
256. Reglugerð nr. 505/2011 um breytingu á reglugerð nr. 583/2000 um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda.
257. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 með síðari breytingum. Lagt fyrir á 139. löggjafarþingi 2010-2011.
258. Nefnd um lagalega stöðu villtra fugla og villtra spendýra. 2011. Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd nr. 44/1999 með síðari breytingum. Reykjavík 21. jan. 2011.
259. Náttúrufræðistofnun Íslands & Landgræðsla ríkisins. 2010. Alaskalúpína og skógarkerfill á Íslandi. Útbreiðsla, varnir og nýting. Skýrsla til umhverfisráðherra. Náttúrufræðistofnun Íslands og Landgræðsla ríkisins.
260. Hörður Kristjánsson. 2011. Loðdýrarækt gæti orðið stóriðja á Íslandi. *Bændablaðið* 24. mars. Bls. 20-21.
261. Arnór Þ. Sigfússon. 2008. Veiðiáttak á mink í Eyjafirði og á Snæfellsnesi. Áfangaskýrsla um veiðiáttak 2007. Skýrsla Verkis fyrir umsjónarnefnd minkaveiðiáttaks og Umhverfisstofnun. 15 bls.
262. Silva-Rodriguez, E.A. & Sieving, K.E. 2011. Influence of Care of Domestic Carnivores on Their Predation on Vertebrates. *Conservation Biology* 25. Bls. 808-815.
263. Jarvis, P.J. 1990. Urban cats as pests and pets. *Environmental Conservation* 17. Bls. 169-171.
264. Wandeler, A.I., Matter, H.C., Budde, A. & Kappeler, A. 1993. The ecology of dogs and canine rabies: a selective review. *Revue Scientifique et Technique Office International des Epizooties* 12. Bls. 51-71.
265. IUCN/SSC Invasive Species Specialist Group (ISSG). 2010. *Felis catus* (mammal). Global Invasive Species Database. <http://issg.org>, sótt 15. mars 2012.
266. Páll Hersteinsson. 2004. Heimilisköttur. Bls. 110-111. *Íslensk Spendýr* (ritstj. Páll Hersteinsson). Vaka-Helgafell, Reykjavík.
267. Beckerman, A.P., Boots, M. & Gaston, K.J. 2007. Urban bird declines and the fear of cats. *Animal Conservation* 10. Bls. 320-325.
268. Courchamp, F., Langlais, M. & Sugihara, G. 1999. Cats protecting birds: modelling the mesopredator release effect. *Journal of Animal Ecology* 68. Bls. 282-292.

-
269. Fan, M., Kuang, Y. & Feng, Z.L. 2005. Cats protecting birds revisited. *Bulletin of Mathematical Biology* 67. Bls. 1081-1106.
270. Russell, J.C., Lecomte, V., Dumont, Y. & Le Corre, M. 2009. Intraguild predation and mesopredator release effect on long-lived prey. *Ecological Modelling* 220. Bls. 1098-1104.
271. Nicoll, M. & Norris, K. 2010. Detecting an impact of predation on bird populations depends on the methods used to assess the predators. *Methods in Ecology and Evolution* 1. Bls. 300-310.
272. Loss, S.R., Will, T. & Marra, P.P. 2013. The impact of free-ranging domestic cats on wildlife of the United States. *Nature Communications* 4. Article number: 1396.
273. King, C.M. 1984. *Immigrant Killers. Introduced Predators and the Conservation of Birds in New Zealand.* Oxford University Press.
274. Morgan, S.A., Hansen, C.M., Ross, J.G., Hickling, G.J., Ogilvie, S.C. & Paterson, A.M. 2009. Urban cat (*Felis catus*) movement and predation activity associated with a wetland reserve in New Zealand. *Wildlife Research* 36. Bls. 574-580.
275. Finkler, H., Hatna, E. & Terkel, J. 2011. The Impact of Anthropogenic Factors on the Behavior, Reproduction, Management and Welfare of Urban, Free-Roaming Cat Populations. *Anthozoos* 24. Bls. 31-49.
276. Horn, J.A., Mateus-Pinilla, N., Warner, R.E. & Heske, E.J. 2011. Home Range, Habitat Use, and Activity Patterns of Free-Roaming Domestic Cats. *Journal of Wildlife Management* 75. Bls. 1177-1185.
277. Brickner, I. 2003. The impact of domestic cat (*Felis catus*) on wildlife welfare and conservation: a literature review. With a situation summary from Israel. Tilvitnun á http://www.issg.org/database/species/management_info.asp?si=24&fr=1&sts=sss&lang=E N. Sótt 16. mars 2012.
278. Gordon, J.K., Matthaei, C. & van Heezik, Y. 2010. Belled collars reduce catch of domestic cats in New Zealand by half. *Wildlife Research* 37. Bls. 372-378.
279. Nelson, S.H., Evans, A.D. & Bradbury, R.B. 2005. The efficacy of collar-mounted devices in reducing the rate of predation of wildlife by domestic cats. *Applied Animal Behaviour Science* 94. Bls. 273-285.
280. Ruxton, G.D., Thomas, S. & Wright, J.W. 2002. Bells reduce predation of wildlife by domestic cats (*Felis catus*). *Journal of Zoology* 256. Bls. 81-83.
281. Calver, M., Thomas, S., Bradley, S. & McCutcheon, H. 2007. Reducing the rate of predation on wildlife by pet cats: The efficacy and practicability of collar-mounted pounce protectors. *Biological Conservation* 137. Bls. 341-348.
282. Veitch, C.R. & Clout, M.N. 2002. *Turning the Tide: The eradication of invasive species.* IUCN SSC Invasive Species Specialist Group, Gland. 414 bls.
283. Lilith, M., Calver, M., Styles, I. & Garkaklis, M. 2006. Protecting wildlife from predation by owned domestic cats: Application of a precautionary approach to the acceptability of proposed cat regulations. *Austral Ecology* 31. Bls. 176-189.
284. Heiðdís Smáradóttir & Karl Skírnisson. 1996. Um katta- og hundasníkjúdyr í sandkössum. *Læknablaðið* 82. Bls. 627-634.
285. Stefán Ingi Valdimarsson & Þorsteinn Vilhjálmsson. 2000. Hvað eru margir kettir á Íslandi? *Vísindavefurinn*, <http://visindavefur.is/?id=781>. Skoðað 16. mars 2012.
286. Jón Már Halldórsson. 2012. Eru til villtir kattastofnar á Íslandi? *Vísindavefurinn*, <http://visindavefur.is/?id=61497>. Skoðað 16.3.2012.
287. Umhverfissvið Reykjavíkurborgar. 2005. Fer kötturinn þinn sínar eigin leiðir? Kattahald í Reykjavík, skyldur og ábyrgð eigenda. http://www.reykjavik.is/Portaldatala/1/Resources/myndir/svid/umhverfissvid/sorphir_a/skjol/kynningarbaekl.pdf. Sótt 16. mars 2012.
288. Metsers, E.M., Seddon, P.J. & van Heezik, Y.M. 2010. Cat-exclusion zones in rural and urban-fringe landscapes: how large would they have to be? *Wildlife Research* 37. Bls. 47-56.
289. Ólafur Einarsson & Örn Óskarsson. 2009. *Garðfuglavefurinn*. <http://www.fsu.is/~ornosk/gardfuglar/>.
290. The Royal Society for the Protection of Birds (RSPB). Bird-friendly gardens. <http://www.rspb.org.uk/advice/gardening/unwantedvisitors/cats/birdfriendly.aspx>.
291. Páll Hersteinsson. 2004. Hundur. Bls. 108-109. *Íslensk Spendýr (ritstj. Páll Hersteinsson).* Vaka-Helgafell, Reykjavík.
292. Wells, D. 2011. The value of pets for human health. *Psychologist* 24. Bls. 172-176.
293. Wells, D.L. 2009. The Effects of Animals on Human Health and Well-Being. *Journal of Social Issues* 65. Bls. 523-543.
294. Wells, D.L. 2007. Domestic dogs and human health: An overview. *British Journal of Health Psychology* 12. Bls. 145-156.
-

-
295. Arhant-Sudhir, K., Arhant-Sudhir, R. & Sudhir, K. 2011. Pet ownership and cardiovascular risk reduction: Supporting evidence, conflicting data and underlying mechanisms. *Clinical and Experimental Pharmacology and Physiology* 38. Bls. 734-738.
296. Epping, J.N. 2011. Dog Ownership and Dog Walking to Promote Physical Activity and Health in Patients. *Current Sports Medicine Reports* 10. Bls. 224-227.
297. Young, J.K., Olson, K.A., Reading, R.P., Amgalanbaatar, S. & Berger, J. 2011. Is Wildlife Going to the Dogs? Impacts of Feral and Free-roaming Dogs on Wildlife Populations. *BioScience* 61. Bls. 125-132.
298. IUCN/SSC Invasive Species Specialist Group (ISSG). 2010. *Canis lupus, Canis familiaris* (mammal). Global Invasive Species Database. <http://issg.org>, sótt 16. mars 2012.
299. Lenth, B.E., Knight, R.L. & Brennan, M.E. 2008. The effects of dogs on wildlife communities. *Natural Areas Journal* 28. Bls. 218-227.
300. Banks, P.B. & Bryant, J.V. 2007. Four-legged friend or foe? Dog walking displaces native birds from natural areas. *Biology Letters* 3. Bls. 611-613.
301. Tillaga til þingsályktunar um skipulega ræktun íslenska fjárhundsins. Lagt fram á 117. löggjafarþingi. Þingskjal nr. 588 - 390 . mál.
302. Stefán Aðalsteinsson. 2004. Sauðfé. Bls. 248-251. Íslensk spendýr (ritstj. Páll Hersteinsson). Vaka-Helgafell, Reykjavík.
303. IUCN/SSC Invasive Species Specialist Group (ISSG). 2010. *Ovis aries* (mammal). Global Invasive Species Database. <http://issg.org>, sótt 16. mars 2012.
304. Anna Guðrún Þórhallsdóttir. 2003. Áhrif beitar á gróðurfar og landslag. Ráðunautafundur, Landbúnaðarháskólanum á Hvanneyri.
305. Lunt, I.D. 2005. Effects of Stock Grazing on Biodiversity Values in Temperate Native Grasslands and Grassy Woodlands in SE Australia: A Literature Review. *Wildlife Research and Monitoring, Technical Report* 18. Bls. 1-60.
306. Dumont, B., Þórhallsdóttir, A.G., Farruggia, A. & Norderhaug, A. 2013 Livestock grazing and biodiversity in semi-natural grasslands. *Grassland Science in Europe* 18. bindi.
307. Woods, A. & Cadbury, C.J. 1987. Too many sheep in the hills. *RSPB Conservation Review* 1. Bls. 65-67.
308. Thompson, D.B.A., Macdonald, A.J., Marsden, J.H. & Galbraith, C.A. 1995. Upland heather moorland in Great Britain: a review of international importance, vegetation change and some objectives for nature conservation. *Biological Conservation* 71. Bls. 163-178.
309. Fuller, R.J. & Gough, S.J. 1999. Changes in sheep numbers in Britain: implications for bird populations. *Biological Conservation* 91. Bls. 73-89.
310. Dennis, P., Skartveit, J., McCracken, D.I., Pakeman, R.J., Beaston, K., Kunaver, A. & Evans, D.M. 2007. The effects of livestock grazing on foliar arthropods associated with bird diet in upland grasslands of Scotland. *Journal of Applied Ecology* 45. Bls. 279-287.
311. Furness, R.W. 1988. The predation of Tern chicks by sheep. *Bird Study* 35. Bls. 199-202.
312. Ævar Petersen. 2010. Fuglalíf í Flatey á Skjálfanda. Náttúrufræðistofnun Íslands. NI-10001.
313. Kristlaug Pálsdóttir. 1992. Eggjaát hjá kindum. *Bliki* 12. Bls. 55-56.
314. Sigurður H. Magnússon & Kristín Svavarsdóttir. 2007. Áhrif beitarfriðunar á framvindu gróðurs og jarðvegs á lítt grónu landi. *Fjölrit Náttúrufræðistofnunar* 49.
315. Gunnarsson, T.G., Gill, J.A., Appleton, G.F., Gislason, H., Gardarsson, A., Watkinson, A.R. & Sutherland, W.J. 2006. Large-scale habitat associations of birds in lowland Iceland: Implications for conservation. *Biological Conservation* 128. Bls. 265-275.
316. Norræna ráðherranefndin. 2010. Action plan for seabirds in Western-Nordic areas. Report from a workshop in Malmö, Sweden, 4-5 May 2010. Norræna ráðherranefndin.
317. Holm, P., Starkey, D.J. & Barnard, M., (ritstj.) 2007. *Oceans Past: Management Insights from the History of Marine Animal Populations*. Routledge 192 bls.
318. Lewison, R.L., Crowder, L.B., Read, A.J. & Freeman, S.A. 2004. Understanding impacts of fisheries bycatch on marine megafauna. *Trends in Ecology & Evolution* 19. Bls. 598-604.
319. Tasker, M.L., Camphuysen, C.J., Cooper, J., Garthe, S., Montevecchi, W.A. & Blaber, S.J.M. 2000. The impacts of fishing on marine birds. *Ices Journal of Marine Science* 57. Bls. 531-547.
320. Read, A.J., Drinker, P. & Northridge, S. 2006. Bycatch of marine mammals in US and global fisheries. *Conservation Biology* 20. Bls. 163-169.
321. Tuck, G.N. 2011. Are bycatch rates sufficient as the principal fishery performance measure and method of assessment for seabirds? *Aquatic Conservation-Marine and Freshwater Ecosystems* 21. Bls. 412-422.
322. Lewison, R.L. & Crowder, L.B. 2003. Estimating fishery bycatch and effects on a vulnerable seabird population. *Ecological Applications* 13. Bls. 743-753.
-

323. Moore, J.E., Wallace, B.R., Lewison, R.L., Zydalis, R., Cox, T.M. & Crowder, L.B. 2009. A review of marine mammal, sea turtle and seabird bycatch in USA fisheries and the role of policy in shaping management. *Marine Policy* 33. Bls. 435-451.
324. Lokkeborg, S. 2011. Best practices to mitigate seabird bycatch in longline, trawl and gillnet fisheries-efficiency and practical applicability. *Marine Ecology-Progress Series* 435. Bls. 285-303.
325. Bull, L.S. 2007. Reducing seabird bycatch in longline, trawl and gillnet fisheries. *Fish and Fisheries* 8. Bls. 31-56.
326. Lokkeborg, S. 2003. Review and evaluation of three mitigation measures - bird-scaring line, underwater setting and line shooter - to reduce seabird bycatch in the north Atlantic longline fishery. *Fisheries Research* 60. Bls. 11-16.
327. Dietrich, K.S., Meluin, E.F. & Conquest, L. 2008. Integrated weight longlines with paired streamer lines - Best practice to prevent seabird bycatch in demersal longline fisheries. *Biological Conservation* 141. Bls. 1793-1805.
328. Pierre, J.P. & Norden, W.S. 2006. Reducing seabird bycatch in longline fisheries using a natural olfactory deterrent. *Biological Conservation* 130. Bls. 406-415.
329. Melvin, E.F., Parrish, J.K. & Conquest, L.L. 1999. Novel tools to reduce seabird bycatch in coastal gillnet fisheries. *Conservation Biology* 13. Bls. 1386-1397.
330. Ævar Petersen. 2002. Fugladauði í veiðarfærum í sjó við Ísland. *Náttúrufræðingurinn* 71. Bls. 52-61.
331. Jón Már Halldórsson, María Jónasdóttir og Þórhallur Ottesen, starfsmenn Fiskistofu. Munnlegar upplýsingar 24. apríl 2012.
332. Erlingur Hauksson & Droplaug Ólafsdóttir. 2004. Útselur. Bls. 132-139. *Íslensk Spendýr* (ritstj. Páll Hersteinsson). Vaka-Helgafell, Reykjavík.
333. Erlingur Hauksson, Valur Bogason & Ólafsdóttir, D. 2004. Landselur. Bls. 116-123. *Íslensk Spendýr* (ritstj. Páll Hersteinsson). Vaka-Helgafell, Reykjavík.
334. Þorsteinn Sigurðsson & Guðmundur Þórðarson. 2010. *Nytjastofnar sjávar 2009/2010. Aflahorfur fiskveiðiárið 2010/2011. Hafrannsóknastofnunin (Marine Research Institute)*. 183 bls.
335. Sveinbjörn Björnsson. 2011. Niðurstöður 2. áfanga rammaáætlunar. Verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði. Verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar og iðnaðarráðuneytið.
336. Framtíðarlandið. 2012. Náttúrukortið. <http://www.framtidarlandid.is/natturukortid/>, (sótt 29. mars 2012).
337. Hannarr ehf. Smávirkanir – áhugaverð aukabúgrein. <http://hannarr.com/?id=25&activemenu=menu5>, sótt 21. maí 2012.
338. Orkuver ehf. <http://www.orkuver.is/index.php?option=content&task=view&id=20&Itemid=46>. Sótt 30. apríl 2012.
339. Jóhann Óli Hilmarsson. 2007. Fuglalíf á Straumfjarðará, Baulárvallavatni og Vatnaá sumarið 2007. Unnið fyrir Múlavirkjun ehf. 7 bls.
340. Jóhann Óli Hilmarsson. 2003. Fuglalíf við Straumfjarðará og Baulárvallavatn í Hnappadal. Skýrsla unnin fyrir Múlavirkjun ehf. 7 bls.
341. Jóhann Óli Hilmarsson. 2007. Fuglaathuganir á Straumfjarðará sumarið 2006. Skýrsla unnin fyrir Múlavirkjun ehf. 4 bls.
342. Jóhann Óli Hilmarsson. 2007. Fuglalíf á Straumfjarðará, Baulárvallavatni og Vatnaá sumarið 2007. Skýrsla unnin fyrir Múlavirkjun ehf.
343. Jóhann Óli Hilmarsson. 2009. Fuglalíf á Straumfjarðará, Baulárvallavatni og Vatnaá 2008 og 2009. Skýrsla unnin fyrir Múlavirkjun ehf. 8 bls.
344. Jóhann Óli Hilmarsson. 2011. Fuglalíf á Straumfjarðará, Baulárvallavatni, Vatnaá og Hraunfjarðarvatni 2011. Skýrsla unnin fyrir Múlavirkjun ehf. 9 bls.
345. Jóhann Óli Hilmarsson. 2011. Fuglalíf á Straumfjarðará, Baulárvallavatni, Vatnaá og Hraunfjarðarvatni 2010. Skýrsla unnin fyrir Múlavirkjun ehf. 8 bls.
346. Friðþjófur Árnason. 2011. Rannsóknir á urriðastofnum Hraunfjarðarvatns og Baulárvallavatns árið 2010. Volume VMST/11017. 24 bls.
347. Friðþjófur Árnason & Sigurður Már Einarsson. 2009. Rannsóknir á urriðastofnum Hraunfjarðarvatns og Baulárvallavatns árin 2003 og 2008. Volume VMST/09038. 17 bls.
348. Guðni Guðbergsson. 2008. Laxveiði og seiðabúskapur Straumfjarðarár 2007. Volume VMST/08028. 13 bls.
349. Guðni Guðbergsson. 2008. Þéttleiki seiða í ám og lækjum sem falla til Hraunfjarðarvatns og Baulárvallavatns. Volume VMST/08027. 16 bls.
350. Ragnhildur Magnúsdóttir. 2006. Botndýrarannsóknir í Straumfjarðará sumarið 2004. Skýrsla Veiðimálastofnunar nr. VMST-R/0616. 18 bls.

-
351. Ragnhildur Magnúsdóttir. 2008. Botndýrarannsóknir í Straumfjarðará. Skýrsla Veiðimálastofnunar nr. VMST/08030. 19 bls.
352. Sigurður Már Einarsson. 2007. Laxveiði og seiðabúskapur Straumfjarðarár 2006. Skýrsla Veiðimálastofnunar nr. VMST/07028. 11 bls.
353. Sigurður Már Einarsson. 2011. Straumfjarðará 2010. Seiðabúskapur og laxveiði. Skýrsla Veiðimálastofnunar nr. VMST/11001. 12 bls.
354. Umboðsmaður Alþingis. 2009. Umhverfismál. Virkjunarleyfi. Mat á umhverfisáhrifum. Matsskylda. Álitsumleitan. Rannsóknarreglan. (Mál nr. 5726/2009). <http://www.umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1380&skoda=mal>. Sótt 30. apríl 2012.
355. Skipulagsstofnun. 2013. Hækkun uppsetts afls Múlavirkjunar í Eyja- og Miklaholtshreppi, úr 1,9 MW í 3,2 MW og fyrirhuguð breyting á vatnsborðsskilyrði gildandi virkjunarleyfis. Ákvörðun um matskyldu. Mál 201211049. <http://www.skipulagsstofnun.is/media/attachments/Umhverfismat/946/201211049.pdf>. Sótt 8. mars 2013.
356. Barrientos, R., Alonso, J.C., Ponce, C. & Palacin, C. 2011. Meta-Analysis of the Effectiveness of Marked Wire in Reducing Avian Collisions with Power Lines. *Conservation Biology* 25. Bls. 893-903.
357. Bevanger, K. 1994. Bird interactions with utility structures: collision and electrocution, causes and mitigating measures. *Ibis* 136. Bls. 412-425.
358. Bevanger, K. 1998. Biological and conservation aspects of bird mortality caused by electricity power lines. *Biological Conservation* 86. Bls. 67-76.
359. Fernie, K.J. & Reynolds, S.J. 2005. The effects of electromagnetic fields from power lines on avian reproductive biology and physiology: *Journal of Toxicology and Environmental Health-Part B-Critical Reviews* 8. Bls. 127-140.
360. Lehman, R.N., Kennedy, P.L. & Savidge, J.A. 2007. The state of the art in raptor electrocution research: A global review. *Biological Conservation* 136. Bls. 159-174.
361. Martin, G.R. 2011. Understanding bird collisions with man-made objects: a sensory ecology approach. *Ibis* 153. 239-254.
362. Martin, G.R. & Shaw, J.M. 2010. Bird collisions with power lines: Failing to see the way ahead? *Biological Conservation* 143. Bls. 2695-2702.
363. Janss, G.F.E. 2000. Avian mortality from power lines: a morphologic approach of a species-specific mortality. *Biological Conservation* 95. Bls. 353-359.
364. Ólafur Einarsson. 1998. Fuglar og raflínur. Framvinduskýrsla vegna styrks úr Veiðikortasjóði árið 1997. Náttúrufræðistofnun Íslands.
365. Council of Europe. 2004. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. Recommendation No. 110 (2004) on minimising adverse effects of above-ground electricity transmission facilities (power lines) on birds. Adopted by the Standing Committee on 3 December 2004. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847305&Site=COE>, sótt 8. mars 2013.
366. Bundesnaturschutzgesetz a.F. Abschnitt 5 - Schutz und Pflege wild lebender Tier- und Pflanzenarten (§§ 39 - 55). Sjá 53. vrein þýsku náttúruverndarlaganna. <http://dejure.org/gesetze/0BNatSchG28022010/53.html>. Sótt 15. mars 2013.
367. VDE-AR-N 4210-11:2011-08. Vogelschutz an Mittelspannungsfreileitungen. Ensk þýðing: „Protection of birds on medium-voltage overhead lines“. <http://www.vde.com/en/infocenter/Pages/InfoCenter-Details.aspx?eslShopItemID=278f9720-a2b3-46c4-8d01-93a9259f1c0c&eslAttachmentID=f21b186e-9d59-4ad0-b04f-5d380d7d6d50>. Sótt 15. mars 2013.
368. Christensen-Dalsgaard, S., Bustnes, J.O., Follestad, A., Systad, G.H., Eriksen, J.M., Lorentsen, S.-H. & Anker-Nilssen, T. 2008. Tverrsektoriell vurdering av konsekvenser for sjøfugl. Grunnlagsrapport til en helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet. NINA rapport 338.
369. Moreno-Mateos, D., Power, M.E., ComÑn, F.A. & Yockteng, R. 2012. Structural and Functional Loss in Restored Wetland Ecosystems. *PLoS Biol* 10. e1001247.
370. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2004. Guidelines on Biodiversity and Tourism Development: International guidelines for activities related to sustainable tourism development in vulnerable terrestrial, marine and coastal ecosystems and habitats of major importance for biological diversity and protected areas, including fragile riparian and mountain ecosystems. (CBD Guidelines) Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. <http://www.cbd.int/doc/publications/tou-gdl-en.pdf>. Sótt 16. apríl 2012. 29.
-

371. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, W.T.O og U.N.E.P. 2009. Tourism for Nature and Development: A Good Practice Guide. Montreal.
<http://www.cbd.int/development/doc/cbd-good-practice-guide-tourism-booklet-web-en.pdf>. Sótt 16. apríl 2012.
372. Ferðamálastofa. 2011. Ferðapjónusta á Íslandi í tölum.
http://ferdamalastofa.is/upload/files/Ferdatjonusta_i_tolum_mars_2011.pdf.
http://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/talnaefni/ferdatjonusta_i_tolum_mars_2011.pdf. Sótt 16. apríl 2011.
373. Au, W.W.L. & Green, M. 2000. Acoustic interaction of humpback whales and whale-watching boats. *Marine Environmental Research* 49. Bls. 469-481.
374. Corkeron, P.J. 1995. Humpback whales (*Megaptera Novaeangliae*) in Hervey Bay, Queensland - behavior and responses to whale-watching vessels. *Canadian Journal of Zoology-Revue Canadienne De Zoologie* 73. Bls. 1290-1299.
375. Erbe, C. 2002. Underwater noise of whale-watching boats and potential effects on killer whales (*Orcinus orca*), based on an acoustic impact model. *Marine Mammal Science* 18. Bls. 394-418.
376. Richter, C., Dawson, S. & Slooten, E. 2006. Impacts of commercial whale watching on male sperm whales at Kaikoura, New Zealand. *Marine Mammal Science* 22. Bls. 46-63.
377. Stamation, K.A., Croft, D.B., Shaughnessy, P.D., Waples, K.A. & Briggs, S.V. 2010. Behavioral responses of humpback whales (*Megaptera novaeangliae*) to whale-watching vessels on the southeastern coast of Australia. *Marine Mammal Science* 26. Bls. 98-122.
378. Williams, R., Trites, A.W. & Bain, D.E. 2002. Behavioural responses of killer whales (*Orcinus orca*) to whale-watching boats: opportunistic observations and experimental approaches. *Journal of Zoology* 256. Bls. 255-270.
379. Weilgart, L.S. 2007. The impacts of anthropogenic ocean noise on cetaceans and implications for management. *Canadian Journal of Zoology-Revue Canadienne De Zoologie* 85. Bls. 1091-1116.
380. Frisk, G., Bradley, D., Caldwell, J., D'Spain, G., Gordon, J., Hastings, M., Ketten, D., Miller, J., Nelson, D.L., Popper, A.N. & Wartzok, D. 2003. *Ocean Noise and Marine Mammals*. Committee on Potential Impacts of Ambient Noise in the Ocean on Marine Mammals. National Academies Press, Washinton. 192 bls.
381. Marianne Helene Rasmussen, Ester Rut Unnsteinsdóttir, Helga R. Guðrúnardóttir, Sandra M. Granquist & Borgný Katrínardóttir. 2008. Áhrif ferðamanna á atferli villtra dýra. Ecotourism: effects on wildlife behaviour. Verkefni í þremur þáttum, styrkt af nýsköpunarsjóði námsmanna, sumarið 2008.
382. Payne, D. & Dimanche, F. 1996. Towards a code of conduct for the tourism industry: An ethics model. *Journal of Business Ethics* 15. Bls. 997-1007.
383. Arnþór Garðarsson, Borgþór Magnússon, Einar Ó. Þorleifsson, Hlynur Óskarsson, Jóhann Óli Hilmarsson, Niels Árni Lund, Sigurður Þráinsson & Trausti Baldursson. 2006. Endurheimt votlendis 1996-2006, skýrsla Votlendisnefndar. Landbúnaðarráðuneytið.
384. Jón S. Ólafsson. 1998. Íslensk votlendi, verndun og nýting. Háskólaútgáfan. 283 bls.
385. Humbert, J.Y., Ghazoul, J. & Thomas, W. 2009. Meadow harvesting techniques and their impacts on field fauna. *Agriculture Ecosystems and Environment* 130. Bls. 1-8.
386. Vickery, J.A., Tallowin, J.R., Feber, R.E., Asteraki, E.J., Atkinson, P.W., Fuller, R.J. & Brown, V.K. 2001. The management of lowland neutral grasslands in Britain: effects of agricultural practices on birds and their food resources. *Journal of Applied Ecology* 38. Bls. 647-664.
387. Guldemond, J.A., Parmentier, F. & Visbeen, F. 1993. Meadow birds field management and nest protection in a Dutch peat soil area. *Wader Study Group Bull* 7. Bls. 42-48.
388. Scottish Natural Heritage. <http://www.snh.gov.uk/protecting-scotlands-nature/species-licensing/bird-licensing/photography/> Sótt 14. apríl 2012.
389. The Nature Group of The Royal Photographic Society. 2007. The Nature Photographers' Code of Practice. Produced by The Nature Group of The Royal Photographic Society. Revised in 1997 and 2007 in consultation with the RSPB and the three Statutory Nature Conservation Councils.
http://www.arranbirding.co.uk/the_nature_photographers_code.html. Sótt 14. apríl 2012.
390. Scottish Natural Heritage. 2000. The Nature Photographer's Code of Practice.
<http://www.snh.org.uk/pdfs/licences/PhotoCode.pdf>. Sótt 14. apríl 2012.
391. Tipling, D. 2011. Bird photography – a new code of practice. *British Birds*, April 2011.
<http://www.britishbirds.co.uk/birding-resources/bird-photography-%E2%80%93-a-new-code-of-practice>. Sótt 15. mars 2013.

392. Cline, R., Sexton, N. & Stewart, S.C. 2007. A human-dimensions review of human-wildlife disturbance: a literature review of impacts, frameworks, and management solutions: U.S. Geological Survey, Open-File Report. Report 2007-1111.
393. Gill, J.A., Norris, K. & Sutherland, W.J. 2001. Why behavioural responses may not reflect the population consequences of human disturbance. *Biological Conservation* 97. Bls. 265-268.
394. Sunde, P. 2006. Hvilke konsekvenser har forstyrrelser for dyr i naturen? *Friluftslivets effekter på naturen*. Videnblad nr. 33.
395. Walker, L.R. 1999. *Ecosystems of disturbed ground*. Elsevier Science.
396. Hæstiréttur. 2003. Dómur nr. 449/2002.
397. Attademo, A.M., Peltzer, P.M., Lajmanovich, R.C., Elberg, G., Junges, C., Sanchez, L.C. & Basso, A. 2011. Wildlife vertebrate mortality in roads from Santa Fe Province, Argentina. *Revista Mexicana De Biodiversidad* 82. Bls. 915-925.
398. Colino-Rabanal, V.J., Lizana, M. & Peris, S.J. 2011. Factors influencing wolf *Canis lupus* roadkills in Northwest Spain. *European Journal of Wildlife Research* 57. Bls. 399-409.
399. Hobday, A.J. 2010. Nighttime driver detection distances for Tasmanian fauna: informing speed limits to reduce roadkill. *Wildlife Research* 37. Bls. 265-272.
400. Hobday, A.J. & Minstrell, M.L. 2008. Distribution and abundance of roadkill on Tasmanian highways: human management options. *Wildlife Research* 35. Bls. 712-726.
401. Coelho, I.P., Kindel, A. & Coelho, A.V.P. 2008. Roadkills of vertebrate species on two highways through the Atlantic Forest Biosphere Reserve, southern Brazil. *European Journal of Wildlife Research* 54. Bls. 689-699.
402. Litvaitis, J.A. & Tash, J.P. 2008. An approach toward understanding wildlife-vehicle collisions. *Environmental Management* 42. Bls. 688-697.
403. Smith-Patten, B.D. & Patten, M.A. 2008. Diversity, seasonality, and context of mammalian roadkills in the southern great plains. *Environmental Management* 41. Bls. 844-852.
404. Grilo, C., Ascensao, F., Santos-Reis, M. & Bissonette, J.A. 2011. Do well-connected landscapes promote road-related mortality? *European Journal of Wildlife Research* 57. Bls. 707-716.
405. Langen, T.A., Ogden, K.M. & Schwarting, L.L. 2009. Predicting Hot Spots of Herpetofauna Road Mortality Along Highway Networks. *Journal of Wildlife Management* 73. Bls. 104-114.
406. Orłowski, G. 2008. Roadside hedgerows and trees as factors increasing road mortality of birds: Implications for management of roadside vegetation in rural landscapes. *Landscape and Urban Planning* 86. Bls. 153-161.
407. Antworth, R.L., Pike, D.A. & Stevens, E.E. 2005. Hit and run: Effects of scavenging on estimates of roadkilled vertebrates. *Southeastern Naturalist* 4. Bls. 647-656.
408. Menja von Schmalensee, Róbert Arnar Stefánsson, Jewell, H.R., Sigrún Bjarnadóttir & Páll Hersteinsson. 2007. Áhrif vegfyllingar við Kolgrafafjörð á þéttleika og landnotkun minks. Lokaskýrsla til Vegagerðarinnar. Fjölrit Náttúrustofu Vesturlands 13. 44 bls.
409. McGowan, C.P. & Simons, T.R. 2006. Effects of human recreation on the incubation behavior of American Oystercatchers. *Wilson Journal of Ornithology* 118. Bls. 485-493.
410. Soldatini, C., Albores-Barajas, Y.V., Lovato, T., Andreon, A., Torricelli, P., Montemaggiore, A., Corsa, C. & Georgalas, V. 2011. Wildlife Strike Risk Assessment in Several Italian Airports: Lessons from BRI and a New Methodology Implementation. *Plos One* 6.
411. Servoss, W., Engeman, R.M., Fairaizl, S., Cummings, J.L. & Groninger, N.P. 2000. Wildlife hazard assessment for Phoenix Sky Harbor International Airport. *International Biodeterioration & Biodegradation* 45. Bls. 111-127.
412. Linnell, M.A., Conover, M.R. & Ohashi, T.J. 1996. Analysis of bird strikes at a tropical airport. *Journal of Wildlife Management* 60. Bls. 935-945.
413. Byron, J. & Downs, C.T. 2002. Bird presence at Oribi Airport and recommendations to avoid bird strikes. *South African Journal of Wildlife Research* 32. Bls. 49-58.
414. Frid, A. 2003. Dall's sheep responses to overflights by helicopter and fixed-wing aircraft. *Biological Conservation* 110. Bls. 387-399.
415. Stone, E. 2000. Separating the noise from the noise: A finding in support of the "Niche Hypothesis," that birds are influenced by human-induced noise in natural habitats. *Anthrozoos* 13. 225-231.
416. Maier, J.A.K., Murphy, S.M., White, R.G. & Smith, M.D. 1998. Responses of caribou to overflights by low-altitude jet aircraft. *Journal of Wildlife Management* 62. 752-766.
417. Kempf, N. & Huppopp, O. 1996. The effects of aircraft noise on wildlife: A review and comment. *Journal Fur Ornithologie* 137. Bls. 101-113.
418. Flugmálastjórn Íslands/Icelandic CAA. 2011. Flugmálahandbók - Ísland.
419. Bændasamtök Íslands. 1991. Merking varplanda vegna lágflugs flugvéla yfir æðarvarp. Handbók bænda 41. 211 bls.

420. Andersen, S., Teilmann, J., Dietz, R., Schmidt, N.M. & Miller, L.A. 2012. Behavioural responses of harbour seals to human-induced disturbances. *Aquatic Conservation-Marine and Freshwater Ecosystems* 22. Bls. 113-121.
421. Burgin, S. & Hardiman, N. 2011. The direct physical, chemical and biotic impacts on Australian coastal waters due to recreational boating. *Biodiversity and Conservation* 20. Bls. 683-701.
422. Velando, A. & Munilla, I. 2011. Disturbance to a foraging seabird by sea-based tourism: Implications for reserve management in marine protected areas. *Biological Conservation* 144. Bls. 1167-1174.
423. Rasmussen, H. & Simpson, S. 2010. Disturbance of Waterfowl by Boaters on Pool 4 of the Upper Mississippi River National Wildlife and Fish Refuge. *Society & Natural Resources* 23. Bls. 322-331.
424. Rodgers, J.A. & Schwikert, S.T. 2002. Buffer-zone distances to protect foraging and loafing waterbirds from disturbance by personal watercraft and outboard-powered boats. *Conservation Biology* 16. Bls. 216-224.
425. Burger, J. & Leonard, J. 2000. Conflict resolution in coastal waters: the case of personal watercraft. *Marine Policy* 24. Bls. 61-67.
426. Burger, J. 2003. Personal watercraft and boats: Coastal conflicts with common terns. *Lake and Reservoir Management* 19. Bls. 26-34.
427. Ronconi, R.A. & St Clair, C.C. 2002. Management options to reduce boat disturbance on foraging black guillemots (*Cepphus grylle*) in the Bay of Fundy. *Biological Conservation* 108. Bls. 265-271.
428. Wartzok, D., Altmann, J., Au, W., Ralls, K., Starfield, A. & Tyack, P.L. 2005. Marine Mammal Populations and Ocean Noise: Determining When Noise Causes Biologically Significant Effects. Committee on Characterizing Biologically Significant Marine Mammal Behavior. National Academy of Sciences, Washington. 126 bls.
429. Richardson, W.J., Greene, C.R., Malme, C.I. & Thomson, D.H. 1995. *Marine Mammals and Noise*. Academic Press, New York. 576 bls.
430. Tómas G. Gunnarsson. Óbirt gögn.
431. Róbert A. Stefánsson. Munnleg heimild.
432. Arnþór Garðarsson. 1979. Skarfatal 1975. *Náttúrufræðingurinn* 49. Bls. 126-154.
433. Jónas Jónsson (ritstj.). 2001. *Æðarfugl og æðarrækt á Íslandi*. Æðarræktarfélag Íslands, Reykjavík. 528 bls.
434. Sigurður Gissurarson. Örninn í Hvallátrum. Bls. 271-295. Guðmundur Ingi Sigurðsson áttæður.
435. Þorkell Jóhannesson. 1948. IV. Kafli Friðun æðarfugls og V. kafli Friðun fugla. Bls. 244-251 í *Alþingi og atvinnumálin; Landbúnaður og útvegsmál: Höfuðþættir*. Reykjavík.
436. Finnur Guðmundsson. 1952. Bird protection in Iceland. *Bulletin of the International Committee for Bird Preservation* 6. Bls. 153-158.
437. Sigurður Þórarinnsson. 1950. Náttúruvernd. *Náttúrufræðingurinn* 20. Bls. 1-12.
438. Mykrä, S., Vuorisalo, T. & Pohja-Myrkä, M. 2005. A history of organized persecution and conservation of wildlife: species categorizations in Finnish legislation from medieval times to 1923. *Oryx* 39. Bls. 275-283.
439. Vuorisalo, T.P.L. 2000. Biodiversity in the north: history of habitat protection in Finland. *Ann Zool. Fennici* 37. Bls. 281-297.
440. Stroud, D.A. 2003. The Status and legislative protection of birds of prey and their habitats in Europe. *Birds of Prey in a Changing Environment* (ritstj. Thompson, D.B.A., Redpath, S.M., Fielding, A.H., Marquiss, M. & Galbraith, C.A.). The Stationary office, Edinburgh.
441. Björn Þórðarson. 1957. *Íslenskir fálkar*. Safn til sögu Íslands og íslenskra bókmennta. Annar flokkur I.5.
442. Biljeveld, M. 1974. *Birds of Prey in Europe*. Macmillan, London.
443. Lovegrove, R. 1990. *The Kite's Tale: The story of the Red Kite in Wales*. Royal Society for the Protection of Birds.
444. Gittleman, J.L., Funk, S.M., Macdonald, D. & Wayne, R.K. 2001. *Carnivore Conservation*. Cambridge. 675 bls.
445. Kellert, S.R. 1985. Attitudes towards animals. Age-related development among children. *J. Environmental Education* 16. Bls. 29-39.
446. Duda, D.D., Bissell, S.J. & Young, K.C. 1998. Wildlife and the American Mind: Public opinion on and attitudes toward fish and wildlife management. *Responsive Management*, Harrisburg. 804 bls.
447. Jón Kaldal. 1995. Eru sportveiðar réttlætanlegar? *Veiðimaðurinn* 146. Bls. 14-27.
448. Nash, R. 1989. *The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics*. University of Wisconsin Press. 278 bls.

-
449. Guðmundur Davíðsson. 1913. Þingvellir við Öxará. Eimreiðin 19. Bls. 210-217.
450. Guðmundur Davíðsson. 1915. Fuglafriðunarlögin. Ísafold, 26. maí 1915.
451. Páll Línadal. 1982. Stríð og friður. Samantekt á víð og dreif um aðdragandann að setningu náttúruverndarlaga á Íslandi. Eldur er í norðri. Bls. 319-341 í Afmælisrit helgað Sigurði Þórarinssyni sjötugum.
452. Lög um friðun Þingvalla nr. 57/1928.
453. Guðmundur Davíðsson. 1944. Ritgerðir. Sjá einkum „Náttúran, trúarbrögðin og kirkjan“. Reykjavík.
454. Rolston, H.I. 1986. Philosophy Gone Wild. Prometheus Books, Buffalo, N.Y.
455. Taylor, P. 1986. Respect for Nature: A Theory of Environmental Ethics. Princeton University Press, Princeton, N.J.
456. Árný Björk Sigurðardóttir. 2011. Um siðferðilegt réttmæti hugmyndarinnar um réttindi náttúrunnar. Félagsvísindadeild Háskólans á Bifröst.
457. Lög um friðun Eldeyjar nr. 27/1940.
458. Umhverfisstofnun. 2011. Skrá yfir friðlýst svæði.
459. Guðmundur A. Guðmundsson & Arnþór Garðarsson. 1993. Numbers, geographic distribution and habitat utilization of waders (Charadrii) in spring on the shores of Iceland. *Ecography* 16. Bls. 82-93.
460. Anna Birna Guttormsdóttir, Halla Margrét Jóhannesdóttir & Óskar Sævarsson. 2012. Ástand friðlýstra svæða. Umhverfisstofnun. 2011. UST-2012:08.
461. Ólafur Einarsson, Hörður Kristinsson, Kristinn Haukur Skarphéðinsson & Jón Gunnar Ottósson. 2002. Verndun tegunda og svæða. Tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands vegna Náttúruverndaráætlunar. Náttúrufræðistofnun. NI-02016.
462. Þingsályktun um náttúruverndaráætlun 2004–2008. 130. löggjafarþing. <http://www.althingi.is/altext/130/s/1842.html>.
463. Reglugerð um friðun tiltekinna villtra fuglategunda, friðlýsingu æðarvarps, fuglamerkingar, hamskurð o.fl., nr. 252/1996.
464. Hæstiréttur. 2003. Dómur nr. 449/2002.
465. IUCN. 2012. International Union for Conservation of Nature. Heimasíða um válista. <http://www.iucnredlist.org/>.
466. Birdlife. 2002. Action Plan for the conservation of White-tailed Sea Eagle (*Haliaeetus albicilla*). Prepared by Mr Björn Helander (Sweden) and Mr Torsten Stjernberg (Finland) on behalf of the BirdLife International Sweden. Adopted by the members of the Bern Convention in 2002.
467. Tucker, G.M. & Heath, M.F. 1994. Birds in Europe: their conservation status. Royal Society for the Protection of Birds. BirdLife International. 600 bls.
468. Temple, H.J. & Terry, A. 2007. The Status and Distribution of European Mammals. Office for Official Publications of the European Communities.
469. Kålås, J.A., Viken, Å. & Bakken, T. 2006. Norsk rødliste 2006. Artsdatabanken. 416 bls.
470. Paquet, P.C. & Darimont, C.T. 2010. Wildlife conservation and animal welfare: two sides of the same coin? *Animal Welfare* 19. Bls. 177-190.
471. Jordan, B. 2005. Science-based assessment of animal welfare: wild and captive animals. *Rev.sci.tech.Off.int.Epiz.* 24. Bls. 515-528.
472. Gaukur Jörundsson. 1982-1983. Eigarréttur II. Reykjavík.
473. Evrópusambandið. 2007. Animal Health and Animal Welfare. Europa. http://ec.europa.eu/food/animal/index_en.htm. Sótt 15. febrúar 2013
474. Rayment, M., Asthana, P., Weerd, H.V., Gittins, J. & Talling, J. 2010. Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future. GHK Consulting.
475. Bekendtgørelse af dyreværnsloven. LBK nr 1343 af 04/12/2007. Retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/>. Sótt 15. febrúar 2013.
476. Lov om dyrevelferd. Lov-2009-06-1997. <http://lovdata.no/>. Sótt 15. febrúar 2013.
477. Forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst nr. 313/2002. <http://lovdata.no/>. Sótt 15. febrúar 2013.
478. British wildlife rehabilitation council. 2012. Ethics. <http://bwrc.org.uk/#/ethics/4549065885>. Sótt í maí 2012.
479. Frumvarp til laga um velferð dýra. Lagt fyrir á 141. löggjafarþingi 2012–2013. Þingskjal 316 — 283. mál. <http://www.althingi.is/altext/141/s/0316.html>. Sótt 25. febrúar 2013.
480. Webster, J. 1994. Animal Welfare. A cool eye towards Eden. Blackwell Science, London.
481. Ólafur K. Nielsen. 2003. Lífshættir fashana. Náttúrufræðistofnun Íslands. NI-03004.
482. Det dyreetiske råd. 2010. Udtalelse om jagt. Justisministeriet, København.
483. Midlertidig forskrift om forbud mot jakt på utsatt fugl nr. 761/1990. <http://lovdata.no/>. Sótt 15. febrúar 2013.
-

-
484. Forskrift om hold av vilt i fangenskap, oppdrett av vilt i innhegnet område, og om jakt på oppdrettet utsatt vilt nr. 357/1999. <http://lovdata.no/>. Sótt 15. febrúar 2013.
485. Forskrift om innfangning og innsamling av vilt for vitenskapelige eller andre særlige formål nr. 349/2003. <http://lovdata.no/>. Sótt 15. febrúar 2013.
486. Council Directive. 1999. EC relating to the keeping of wild animals in zoos. Official Journal of the European Communities.
487. Skotveiðifélag Íslands. Siðareglur Skotvís. <http://skotvis.is/felagið/siðareglur-skotvis>. Sótt 15. febrúar 2013.
488. Noer, H., Hartmann, P., Madsen, J. & Christensen, T.K. 2001. Anskydning af vildt. Status for undersøgelser 2001. Faglig rapport fra DMU nr. 367 2001. Danmarks Miljøundersøgelser. Miljø- og Energiministeriet. http://www2.dmu.dk/1_viden/2_publicationer/3_fagrapporter/rapporter/fr367.pdf. Sótt í maí 2012.
489. Frumvarp til laga um velferð dýra. Lagt fyrir 140. löggjafarþing 2011–2012. Þingskjal 1185 - 747. mál. <http://www.althingi.is/altext/140/s/1185.html>. Sótt 4. júní 2012.
490. Dýraverndarráð. 2012. Vegna frumvarps til laga um dýravelferð. Bréf sent Alþingi 23. apríl 2012. <http://www.althingi.is/dba-bin/erindi.pl?ltg=140&mnr=747>. Sótt í maí 2012.
491. EFSA. 2007. Scientific Opinion of the Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission on the Animal Welfare aspects of the killing and skinning of seals. The EFSA Journal 610. Bls. 1-122.
492. Littin, K.E. & Mellor, D.J. 2005. Strategic animal welfare issues: ethical and animal welfare issues arising from the killing of wildlife for disease control and environmental reasons. Rev.sci.tech.Off.int.Epiz. 24. Bls. 767-782.
493. Forskrift om felling av viltarter som gjør skade eller som vesentlig reduserer andre viltarters reproduksjon nr. 1000/1997. <http://lovdata.no/>. Sótt 15. febrúar 2013.
494. Jaktlag nr. 259/1987.
495. Det dyreetiske råd. 1997. Udtalelse om skadedyrsbekæmpelse. Justisministeriet.
496. Mason, G. & Littin, K.E. 2003. The humaneness of rodent pest control. Animal Welfare Journal 12.
497. Ólafur E. Friðriksson. 1996. Skotveiðar í íslenskri náttúru. Iðunn, Reykjavík.
498. Radder, I. 2005. Motives of international trophy hunters. Annals of Tourism Research 32. Bls. 1141-1144.
499. Jón Þorvaldur Heiðarsson & Stefán Sigurðsson. 2010. Efnahagsleg áhrif skotveiða á Íslandi. Bls. 94-102 í Þjóðarspejillinn 2010, Rannsóknir í félagsvísindum XI (ritstj. Ingjaldur Hannibalsson). Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík.
500. Jón Þorvaldur Heiðarsson & Stefán Sigurðsson. 2010. Efnahagsleg áhrif skotveiða á Íslandi. Bls. 94-102 í Þjóðarspejillinn 2010, Rannsóknir í félagsvísindum XI (ritstj. Ingjaldur Hannibalsson). Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík.
501. Eyrún Jenný Bjarnadóttir & Hjördís Sigursteinsdóttir. 2009. Skotveiðitengd ferðabjónusta – Sóknarfæri í dreifbýli? Bls. 173-184. Rannsóknir í félagsvísindum X (ritstj. Ingjaldur Hannibalsson). Háskólaútgáfan, Reykjavík.
502. Leopold, A. 1949. A Sand County Almanac and Sketches Here and There. Oxford University Press, New York.
503. Patterson, C. 1999. The morality and ethics of hunting: Towards a common ground. University of Stellenbosch.
504. Ólafur Sigurgeirsson. 2002. Almennaréttur til fuglaveiða – landréttur. Bls. 111-138 í Afmælisrit. Guðmundur Ingvi Sigurðsson áttæður 16. júní 2002. Reykjavík.
505. Bragi Björnsson. 2009. Umferðarréttur. Bls. 69-102 í Afmælisrit. Björn Þ. Guðmundsson sjötugur 13. júlí 2009. Reykjavík.
506. Einar Guðmann. 2007. Veiðar á villtum fuglum og spendýrum. JPV, Reykjavík.
507. Finnur Torfi Hjörleifsson. 1985. Almennaréttur. Hlutverk hans og staða í íslenskri réttarskipan. Kandidatsritgerð til embættisprófs við lagadeild Háskóla Íslands. Reykjavík.
508. Kjartan Þór Ragnarsson. 2010. Almennaréttur til veiða á villtum fuglum. Ritgerð til BA prófs í lögfræði. Háskóli Íslands. Reykjavík.
509. Sif Guðjónsdóttir. Munnleg heimild.
510. Vatnajökulsþjóðgarður. 2011. Stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs. <http://www.vatnajokulsthjodgardur.is/media/pdf/Stjornunar--og-verndaraaetlun-20110228-stadfest.pdf>. Sótt 15. febrúar 2013.
511. Árni Einarsson, Bergþóra Kristjánsdóttir, Elva Guðmundsdóttir & Þorkell Lindberg Þórarinnsson. 2011. Mývatn og Laxá - Verndaráætlun 2011-2016. Umhverfisstofnun. UST-2011:04.
512. Guðríður Þorvarðardóttir. 1999. Verndaráætlun Breiðafjarðar 2000 - 2004. Breiðafjarðarnefnd og Umhverfisstofnun.
-

513. Umhverfisstofnun. <http://ust.is/einstaklingar/veidi/fridud-svaedi>. Sótt 15. febrúar 2013.
514. Utanríkisráðuneytið. Samningahópur EES. Undirbúningur rýnifunda, 27. Umhverfismál, Yfirlit yfir sjónarmið sem taka þarf tillit til vegna sérstöðu Íslands. Aðildarviðræður Íslands og ESB.
515. Fredrik Widemo. Uppl sem fram komu á fundi með nefnd og lagalega stöðu villtra dýra, 11. Febrúar 2011
516. Steinar Beck, (ritstj.) 2011. Veiðidagbók 2011. Umhverfisstofnun, Reykjavík.
517. Safety Courses and Handbooks for Today's Bowhunter. <http://www.bowhunter-ed.com/>. Sótt 15. febrúar 2013.
518. Edda Björk Rögnvaldsdóttir. Munnleg heimild, 25. janúar 2011.
519. Jaktförordningin (1987:905). Svíþjóð.
520. Umhverfissráðuneytið. 2010. Verklagsreglur fyrir veiðikortasjóð. Settar af umhverfissráðherra, 1. nóvember 2010. http://www.umhverfissraduneyti.is/media/PDF_skrar/Veidikortasjodurverklagsreglur.pdf. Sótt 15. febrúar 2013.
521. Gunnar S. Þorleifsson. 1984. Síðasti geirfuglinn. Bls. 142-146 í Íslenskir sagnabættir III. Bókaútgáfan Hildur, Reykjavík.
522. Ævar Petersen. 1995. Brot úr sögu geirfuglsins. Náttúrufræðingurinn 66. Bls. 53-66.
523. Örnólfur Thorlacius. 1998. Geirfuglinn - lífshættir og afdrif. Bls. 413-431 í Þjóðlíf og þjóðtrú. Ritgerðir helgaðar Jóni Hnefli Aðalsteinssyni. Þjóðsaga, Reykjavík.
524. Arnþór Garðarsson. 1989. Yfirlit yfir íslenskar súlubýggðir. Bliki 7. Bls. 1-23.
525. Ævar Petersen. 1998. Íslenskir Fuglar. Vaka-Helgafell, Reykjavík. 312 bls.
526. Birgir Loftsson. 2006. Hernaðarsaga Íslands 1170-1581. Þjasi, Reykjavík.
527. Jón Egilsson. 1856. Biskupa-annálar Jóns Egilssonar, með formála, athugasemdum og fylgiskjöllum eftir Jón Sigurðsson. Safn til sögu Íslands 1,2. Bls. 15-136.
528. Lúðvík Kristjánsson. 1989. Íslenskir Sjávarhættir V. Reykjavík.
529. Einar Guðmann. 2010. Skotvopnabókin. Meðferð og eiginleikar skotvopna. JPV útgáfa, Reykjavík. 240 bls.
530. Böðvar Þórisson & Skarphéðinn Smári Þórhallsson. 2002. Hreindýr og skógur – Skógrækt á Fljótsdalshéraði og ágangur hreindýra í ungskógum. Náttúrustofa Austurlands.
531. Reglur um stjórn hreindýra veiða, nr. 76/1992, sbr, lög um friðun hreindýra og eftirlit með þeim, nr. 28/1940.
532. Björn Þ. Guðmundsson & Davíð Þór Björgvinsson. 1991. Álitsgerð. (Óbirt greinargerð). Lagastofnun Háskóla Íslands.
533. Karl Skírnisson. 1989. Uppboð á skinnum af íslenskum villiminkum. Freyr 85. Bls. 242-246.
534. Frumvarp til laga um vernd friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Lagt fram á 117. löggjafarþingi 1993. 201. mál.
535. Hagstofa Íslands. 1997. Bls. 957 í Hagskinna.
536. Ísl. fornbréfasafn VIII. Bls. 178.
537. Hannes Finnsson. 1783. Um brennisteinsnám og kaupverzlan á Íslandi í tíð Friðriks II Danakonungs. Til Konferenceráðs Jóns Eiríkssonar. Rit þess íslenska lærdómslistafélags 4. Bls. 1-48,
538. Ísl. fornbréfasafn IX. Bls. 124.
539. Henttonen, H. & Tikhonov, A. 2008. *Rangifer tarandus*. IUCN Red List of Threatened Species.
540. Skarphéðinn Þórisson. 1993. Hreindýr. Bls. 251-285 í Villt íslensk spendýr. (ritstj. Páll Hersteinsson og Guttormur Sigbjarnarson) Hið íslenska náttúrufræðifélag og Landvernd, Reykjavík
541. Skarphéðinn Þórisson. 2010. Hreindýr (*Rangifer tarandus*). Náttúrustofa Austurlands í samstarfi við þekkingarnet Austurlands og NEED, Egilsstaðir.
542. Skarphéðin G. Þórisson. 2004. Hreindýr. Bls. 232-243 í Íslensk spendýr (ritstj. Páll Hersteinsson). Vaka- Helgafell, Reykjavík.
543. Jacobs, G.H. 2009. Evolution of colour vision in mammals. Phil. Trans. R. Soc. B 364. Bls. 2957-2967.
544. Bjarni Pálsson. Munnleg heimild, 25. janúar 2011.
545. Bjarni Pálsson. Munnleg heimild, 20. febrúar 2012.
546. Mitchell, C. 2011. The Icelandic-breeding Goose census 2010. Goose News 10. Bls. 14-16.
547. Mitchell, C. & Sigfusson, A. 2011. How many geese are there in a population? Goose News 10. Bls. 5-8.
548. Trinder, M., Mitchell, C., Swann, R.L. & Urquhart, C. 2010. Status and population viability of Icelandic Greylag Geese *Anser anser* in Scotland. Wildfowl 60. Bls. 64-84.
549. Tómas Grétar Gunnarsson & Gunnar Tómasson. 2011. Flexible spring arrival of migratory birds at northern latitudes under rapid temperature changes. Bird Study 58. Bls. 1-12.

550. Mitchell, C. 2010. Greenland Barnacle Goose counts 2009/10. *Goose News* 9. Bls. 15.
551. Mitchell, C., Walsh, A., Hall, C. & Crowe, O. 2008. Greenland Barnacle Geese *Branta leucopsis* in Britain and Ireland: Results of the International Census, Spring 2008. Wildfowl and Wetlands Trust. Slimbridge.
552. Garðarsson, A. & Einarsson, A. 2004. Resource limitations of diving ducks at Mývatn: Food limits production. *Aquatic Ecol.* 38. Bls. 285-295.
553. European Commission. 2009. European Union Management 2009-2011. SCAUP. *Aythya marila*. Technical Report - 2009 - 036. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/Scaup%20EU_MP.pdf. Sótt 17. apríl 2012.
554. Arnþór Garðarsson. 2008. Dílaskarfsbyggðir 1994-2008. *Bliki* 29. Bls. 1-10.
555. Arnþór Garðarsson & Ævar Petersen. 2009. Íslenski toppskarfsstofninn. *Bliki* 30. Bls. 9-25.
556. Lewis, S., Wanless, S., Elston, D.A., Schultz, M.D., Mackley, E., Du Toit, M., Underhill, J.G. & Harris, M.P. 2006. Determinants of quality in a long-lived colonial species. *Journal of Animal Ecology* 75. Bls.1304-1312.
557. Kokko, H., Harris, M.P. & Wanless, S. 2004. Competition for breeding sites and site-dependent population regulation in a highly colonial seabird, the common guillemot *Uria aalge*. *Journal of Animal Ecology* 73. Bls. 367-376.
558. Boulinier, T., Danchin, E., Monnat, J.Y., Doutrelant, C. & Cadiou, B. 1996. Timing of prospecting and the value of information in a colonial breeding bird. *Journal of Avian Biology* 3. Bls. 252-256.
559. Arnþór Garðarsson. 2006. Nýlegar breytingar á fjölda íslenskra bjargfugla. *Bliki* 27. Bls. 13-22.
560. Arnþór Garðarsson, Guðmundur A. Guðmundsson, Kristján Lilliendahl & Freydís Vigfúsdóttir. 2009. Status of Cliff-breeding Seabirds in Iceland in 2005-2008. Bls. 68 í Proceedings of Seabird Group 10th International Conference.
561. Erpur Snær Hansen, Hálfán Helgi Helgason, Elínborg Snædís Pálsdóttir, Bérengère, B. & Marínó Sigursteinsson. 2009. Staða lundastofnsins í Vestmannaeyjum. *Fuglar* 6. Bls. 46-48.
562. Árni Ásgeirsson. 2010. Varpvistfræði lunda á Breiðafirði. BS ritgerð. Háskóli Íslands, Líf- og umhverfisvísindadeild. 16 bls.
563. Frederiksen, M. & Ævar Petersen. 2002. Adult survival of the Black Guillemot in Iceland. *Condor* 101. Bls. 589-597.
564. Jón Hallur Jóhannsson & Björk Guðjónsdóttir. 2006. Breytingar á varpútbreiðslu og stofnstærð teistu á Ströndum. *Náttúrufræðingurinn* 74. Bls. 69-80.
565. Róbert Arnar Stefánsson & Menja von Schmalensee. 2003. Hvaða áhrif hefur minkur á íslenskt vistkerfi? Vísindavefurinn 1.9.2003. <http://www.visindavefur.is/svar.php?id=3695>.
566. Ainley, D.G., Nettleship, D.N., Carter, H.R. & Storey, A.E. 2002. Common Murre (*Uria aalge*), *The Birds of North America Online* (ritstj. A Poole). Ithaca: Cornell Lab of Ornithology.
567. Olsen, B. 2008. Seabird Harvest in the Faroe islands. Bls. 30-35 í Seabird harvest in the Arctic. CAFF Technical Report no. 16 (ritstj. Merkel, F. & Barry, T.).
568. Strøm, H., Anker-Nilssen, T., Barrett, R. & Ekker, M. 2008. Seabird Harvest in Norway and Svalbard. Bls. 59-63 í Seabird harvest in the Arctic. CAFF Technical Report no. 16 (ritstj. Merkel, F. & Barry, T.).
569. BTO. Redwing *Turdus iliacus* [Linnaeus, 1766]. <http://blx1.bto.org/birdfacts/results/bob12010.htm>, sótt 29. maí 2012.
570. Guðmundur A. Guðmundsson. 2002. Estimates of breeding populations of Icelandic waders, worked out for the „Breeding waders in Europe 2000“. Náttúrufræðistofnun Íslands, Reykjavík.
571. Macikuntas, A. & Svazas, S. 1998. The Snipe in Lithuania: status and management objectives. Bls. 52-55 í Fifth European Woodcock and Snipe Workshop – Proceedings of an International Symposium of the Wetlands International Woodcock and Snipe Specialist Group 3-5 May 1998.
572. Clausager, I. 1998. Snipe hunting in Denmark. Bls. 73-78 í Proceedings of an International Symposium of the Wetlands International Woodcock and Snipe Specialist Group 3-5 May 1998.
573. Spence, M. 1988. Mortality of Snipe estimated from a mark and recapture study. *Ringling & Migration* 9. Bls. 27-31.
574. BTO. Snipe *Gallinago gallinago* [Linnaeus, 1758]. <http://blx1.bto.org/birdfacts/results/bob5190.htm>, sótt 29. maí 2012.
575. Guðmundur A. Guðmundsson. 1997. Lóan er komin – en hvaðan? *Bliki* 18. Bls. 55-58.
576. Guðmundur A. Guðmundsson. 1997. Lóan er komin – en hvaðan? *Bliki* 18. Bls. 55-58.

577. European Commission. 2009. European Union Management 2009-2011. <http://blx1.bto.org/birdfacts/results/bob5190.htm>. Sótt 29. maí 2012. 69 bls.
578. Gunnarsson, T.G. 2009. Numbers of Eurasian Golden Plovers *Pluvialis apricaria* in Iceland in late October 2008. Wader Study Group Bull 116. Bls. 157-159.
579. Byrkjedal, I. & Thompson, D. 1998. Tundra plovers: The Eurasian, Pacific and American Golden plovers and Grey plover. T & AD Poyser Ltd. London. 422 bls.
580. Piersma, T., Rogers, K.G., Boyd, H., Bunschoke, E.J. & Jukema, J. 2005. Demography of Eurasian Golden Plovers *Pluvialis apricaria* staging in the Netherlands 1949-2000. *Ardea* 93. Bls. 49-64.
581. Asbirk, S., Berg, L., Hardeng, G., Koskimies, P. & Ævar Petersen. 1997. Population sizes and trends of birds in the Nordic countries 1978-1994. Tema Nord 614, Nordic Council of Ministers.
582. Birdlife International. 2004. Birds in Europe: population estimates, trends and conservation status. 374 bls.
583. Ekroos, J., Fox, A.D., T. K. Christensen, Petersen, I.K., Kilpi, M., Jónsson, J.E., Green, M., Laursen, K., Cervencik, A., Boer, P.d., Nilsson, L., Meissner, W., Garthe, S. & Öst, M. 2012. Declines amongst breeding eider numbers in the Baltic/Wadden Sea flyway – a ticking time bomb for the future? *Ornis Fennica* 89. Bls. 81-90.
584. Merkel, F.R. 2010. Evidence of Recent Population Recovery in Common Eiders Breeding in Western Greenland. *Journal of Wildlife Management* 74. 1869-1874.
585. Hario, M., Mazerolle, M.J. & Saurola, P. 2009. Survival of female common eiders *Somateria m. mollissima* in a declining population of the northern Baltic Sea. *Oecologia* 159. Bls. 747-756.
586. Thorup, O. 2006 (ritstj). Breeding waders in Europe 2000. International Wader Studies, International Wader Study Group, UK. Vol. 14.
587. Tómas Grétar Gunnarsson. 2010. Contrasting the flexibility of schedules in related species with different migration strategies: Black-tailed Godwits and Whimbrels breeding in Iceland. Wader Study Group Bulletin 117. Bls. 46-50.
588. Tómas Grétar Gunnarsson. 2000. Stofnvistfræði spóa á Suðurlandi. 45 eininga MS-ritgerð við Háskóla Íslands. 133 bls.
589. Grant, M.C. 1991. Nesting densities, productivity and survival of breeding Whimbrel *Numenius phaeopus* in Shetland. *Bird Study* 38. Bls. 160-169.
590. BirdLife. Eskimo Curlew *Numenius borealis*. <http://www.birdlife.org/datazone/speciesfactsheet.php?id=3008>. Sótt 29. maí 2012.
591. BirdLife. Slender-billed Curlew *Numenius tenuirostris*. <http://www.birdlife.org/datazone/speciesfactsheet.php?id=3011>. Sótt 29. maí 2012.
592. BirdLife. Eurasian Curlew *Numenius arquata*. <http://www.birdlife.org/datazone/speciesfactsheet.php?id=3012>. Sótt 29. maí 2012.
593. BirdLife. Bristle-thighed Curlew *Numenius tahitiensis*. <http://www.birdlife.org/datazone/speciesfactsheet.php?id=3010>. Sótt 29. maí 2012.
594. Borgný Katrínardóttir. 2012. Habitat selection and productivity in Icelandic Whimbrels (*Numenius phaeopus*). Meistaraprófsritgerð við Háskóla Íslands.
595. European Commission. 2007. Management plan for Black-tailed godwit (*Limosa limosa*) 2007 –2009. 47 bls.
596. Tómas Grétar Gunnarsson, Potts, P.M., Gill, J.A., Croger, R.E., Gelinaud, G., Atkinson, P.W., Arnþór Garðarsson & W.J., S. 2005. Estimating population size in Icelandic Black-tailed Godwits *Limosa limosa islandica* by colour-marking. *Bird Study* 52. Bls. 153-158.
597. Gunnarsson, T.G., Gill, J.A., Petersen, A., Appleton, G.F. & Sutherland, W.J. 2005. A double buffer effect in a migratory shorebird population. *Journal of Animal Ecology* 74. Bls. 965-971.
598. Gill, J.A., Norris, K., Potts, P.M., Gunnarsson, T.G., Atkinson, P.W. & Sutherland, W.J. 2001. The buffer effect and large-scale population regulation in migratory birds. *Nature* 412. Bls. 436-438.
599. European Commission. 2009. European Union Management Plan 2009-2011. Redshank *Tringa totanus*.
600. Náttúrufræðistofnun Íslands. 2013. Vetrarfuglatalning. <http://www.ni.is/dyralif/fuglar/vetrarfuglar>. Sótt í mars 2013.
601. Insley, H., Peach, W., Swann, B. & Etheridge, B. 1997. Survival rates of Redshank *Tringa totanus* wintering on the Moray Firth. *Bird Study* 44. Bls. 277-289.
602. COSEWIC. 2007. COSEWIC Assessment and status report on the Red Knot *Calidris canutus* in Canada. Committee on the status of endangered animals in Canada, Ottawa. 58 bls.

603. Holt, C.A., Austin, G.E., Calbrade, N.A., Mellan, H.J., Mitchell, C., Stroud, D.A., Wotton, S.R. & Musgrove, A.J. 2011. Waterbirds in the UK 2009/10: The Wetland Bird Survey. BTO/RSPB/JNCC, Thetford.
604. Wilson, J., Dick, W.J.A., Frivoll, V., Harrison, M., Soot, K.M., Stanyard, D., Strann, K.-B., Strugnell, R., Swinfen, B., Swinfen, R. & Wilson, R. 2008. The migration of Red Knots through Porsangerfjord in spring 2008: a progress report on the Norwegian Knot Project. Wader Study Group Bulletin 115. Bls. 171-176.
605. Dietz, M.W., Spaans, B., Dekinga, A., Klaassen, M., Korthals, H., van Leeuwen, C. & Piersma, T. 2010. Do Red Knots (*Calidris canutus islandica*) routinely skip Iceland during southward migration? Condor 112. Bls. 48-55.
606. Landry, P. & Migot, P. 2000. Enquête Nationale sur les tableaux de chasse à tir saison 1998-1999. Faune Sauvage. 251 bls.
607. 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 140. löggjafarþing 2011-2012. Þingskjal 1148 -713. mál.
608. Bédard, J., Nadeau, A., Giroux, J.-F. & Savard, J.-P. 2008. Eiderdown: characteristics and harvesting procedures. Société Dutvetnor Ltée. Canadian Wildlife Service, Environment.
609. Þórður Örn Kristjánsson & Jón Einar Jónsson. 2011. Effects of down collection on incubation temperature, nesting behaviour and hatching success of commone eiders (*Somateria mollissima*) in West Iceland. Polar Biology 34. Bls. 985-994.
610. Gonzalez, J. 1999. Effects of harvesting of waterbirds and their eggs by native people in the northeastern Peruvian Amazon. Waterbirds 22. Bls. 217-224.
611. Wood, P.J., Hudson, M.D. & Doncaster, C.P. 2009. Impact of egg harvesting on breeding success of black-headed gulls, *Larus ridibundus*. Acta Oecologica-International Journal of Ecology 35. Bls. 83-93.
612. Bolduc, F. & Guillemette, M. 2003. Human disturbance and nesting success of Common Eiders: interaction between visitors and gulls. Biological Conservation 110. Bls. 77-83.
613. Hipfner, J.M. 2001. Fitness-related consequences of relaying in an arctic seabird: Survival of offspring to recruitment age. Auk 118. Bls. 1076-1080.
614. Finnur Guðmundsson. 1979. The past status and exploitation of the Mývatn waterfowl populations. Oikos 32. Bls. 232-249.
615. Halldór Walter Stefánsson. 2012. Áhrif eggjatöku á afkomu heiðagæsa og grágæsa á Íslandi. Unnið fyrir Umhverfisstofnun (verkefni styrkt úr Veiðikortasjóði).
616. Robert Furness. Munnleg heimild, des. 2011.
617. Arnþór Garðarsson, Guðmundur A. Guðmundsson & Kristján Lilliendahl. 2011. Fýlabyggðir fyrr og nú. Bliki 31. Bls. 1-10.
618. Þórður Óskarsson. 1996. Tilraunir með rafeindamerki á lunda og hlutfall ungfugls í veiði lundaveiðimanna. – Óbirt ritgerð um verkefni á vegum Nýsköpunarsjóðs námsmanna. 15 bls.
619. Erpur Snær Hansen, Hálfán Helgi Helgason, Elínborg Sædís Pálsdóttir, Bérengère Bougé & Marínó Sigursteinsson. 2009. Staða lundastofnsins í Vestmannaeyjum 2009. Fuglar, rit Fuglaverndar 6. Bls. 46-48.
620. Upplýsingar úr veiðitölum frá Umhverfisstofnun.
621. Duffy, J.E. 2003. Biodiversity loss, trophic skew and ecosystem functioning. Ecology Letters 6. Bls. 680-687.
622. Ray, J.C. 2005. Large carnivorous animals as tools for conserving biodiversity: assumptions and uncertainties. Bls. 34-56 í Large carnivores and the conservation of biodiversity (ritstj. Ray, J.C., Redford, K.H., Steneck, R.S. & Berger, J.). Island Press, Washington, D.C.
623. Frank, K.T., Petrie, B., Choi, J.S. & Leggett, W.C. 2005. Trophic cascades in a formerly cod-dominated ecosystem. Science 308. Bls. 1621-1623.
624. Frank, D.A. 2008. Evidence for top predator control of a grazing ecosystem. Oikos 117. Bls. 1718-1724.
625. Ritchie, E.G. & Johnson, C.N. 2009. Predator interactions, mesopredator release and biodiversity conservation. Ecology Letters 12. Bls. 982-998.
626. Crooks, K.R. & Soule, M.E. 1999. Mesopredator release and avifaunal extinctions in a fragmented system. Nature 400. Bls. 563-566.
627. Estes, J.A. & Duggins, D.O. 1995. Sea Otters and Kelp Forests in Alaska – Generality and Variation in a Community Ecological Paradigm. Ecological Monographs 65. Bls. 75-100.
628. Terborgh, J., Lopez, L., Nunez, P., Rao, M., Shahabuddin, G., Orihuela, G., Riveros, M., Ascanio, R., Adler, G.H., Lambert, T.D. & Balbas, L. 2001. Ecological meltdown in predator-free forest fragments. Science 294. Bls. 1923-1926.
629. Letnic, M., Ritchie, E.G. & Dickman, C.R. 2012. Top predators as biodiversity regulators: the dingo *Canis lupus dingo* as a case study. Biological Reviews 87. Bls. 390-413.

-
630. Bændasamtök Íslands. 2010. Ályktun Búnaðarþings 37. mál.
631. Bændasamtök Íslands. 2010. Fundargerð 8. fundar stjórnar Bændasamtaka Íslands.
632. Freydís Vigfúsdóttir. 2004. Áhrif kanína á lundabyggð í Sæfjalli á Heimaey, Vestmannaeyjum. 5 eininga ritgerð til B.Sc. prófs. Háskóli Íslands.
633. Engeland, S., Kjæstad, H.P., Grøndahl, A.M., Karlsson, A.C. & Mejdell, C.M. 2010. Dyrevernmessige konsekvenser ved bekjempelse av rotter og mus. Veterinærinstituttets rapportserie 12, Veterinærinstituttet .
634. European Commission. Implementation of Humane Trapping Standard in the EU. http://ec.europa.eu/environment/biodiversity/animal_welfare/hts/index_en.htm, sótt 29. maí 2012.
635. Kristinn Haukur Skarphéðinsson. 1994. Tjón af völdum arna í æðarvörpum. Umhverfissráðuneytið. 120 bls.
636. Norén, K., Angerbjörn, A. & Páll Hersteinsson. 2009. Population structure in an isolated Arctic fox, *Vulpes lagopus*, population: the impact of geographical barriers. Biol. J. Linn. Soc. 97. Bls. 18-26.
637. Páll Hersteinsson. 1987. Útreikningar á stærð íslenska refastofnsins. Fréttabréf veiðistjóra 3. Bls. 25-54.
638. Ólafur K. Nielsen, Jenný Brynjarsdóttir & Kjartan Magnússon. 2004. Vöktun rjúpnastofnsins 1999-2003. Fjölrit Náttúrufræðistofnunar 47. 110 bls.
639. Kjartan G. Magnússon, Jenný Brynjarsdóttir & Ólafur K. Nielsen. 2004. Population cycles in rock ptarmigan *Lagopus muta*: modelling and parameter estimation. Raunvísindastofnun Háskóla Íslands. Report 19.
640. Náttúrufræðistofnun Íslands. 2010. Rjúpnatalningar 2010. Fréttatilkynning Náttúrufræðistofnunar 11. júní 2010.
641. Páll Hersteinsson. 1984. Behavioural Ecology of the Arctic fox in Iceland. D.Phil. ritgerð, Háskólinn í Oxford.
642. Rowell, H.E. & Hearn, R.D. 2005. The 2003 Icelandic-breeding Goose Census. The Wildfowl & Wetlands Trust/Joint Nature Conservation Committee Report.
643. Mitchell, C. 2010. The Icelandic -breeding Goose Census 2009. GooseNews 9.11.
644. Fisher, J. 1952. The Fulmar. Collins, UK.
645. Bakken, V., Boertmann, D., Moshbech, A., Olsen, B., Petersen, A., Strøm, H. & Goodwin, H. 2006. Nordic Seabird Colony Databases. Results of a Nordic project on seabird breeding colonies in Faroes, Greenland, Iceland, Jan Mayen and Svalbard. Temanord, Nordic Council of Ministers. Report 512.
646. British Trust for Ornithology. Stofnvísitölur úr The Wetland Bird Survey. <http://www.bto.org/volunteer-surveys/webs>.
647. Utanríkisráðuneytið. 2012. Samningsafstaða Íslands, 27. kafli. Umhverfismál. Ríkjaráðstefna um aðild Íslands að Evrópusambandinu. Sótt 1. nóvember 2012, http://www.vidraedur.is/media/ESB/samningskaflar/27/Samnafstk27ISL_LOKA.pdf.
648. Angerbjörn, A., Páll Hersteinsson & Tannerfeldt, M. 2004. Arctic fox (*Alopex lagopus*). Bls. 117-123 í Canids: Foxes, Wolves, Jackals and Dogs. Status Survey and Conservation Action Plan (ritstj. Sillero-Zubiri, C., Hoffmann, M. & Macdonald, D.W.). IUCN/SSC, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.
649. Dalén, L., Nyström, V., Valdiosera, C., Germonpré, M., Sablin, M., Turner, E., Angerbjörn, A., Arsuaga, J.L. & Götherström, A. 2007. Ancient DNA reveals lack of postglacial habitat tracking in the arctic fox. PNAS 104. Bls. 6726-6729.
650. Herfindal, I., Linnell, J.D.C., Elmhagen, B., Andersen, R., Eide, N.E., Frafjord, K., Henttonen, H., Kaikusalo, A., Mela, M., Tannerfeldt, M., Dalén, L., Strand, O., Landa, A. & Angerbjörn, A. 2010. Population persistence in a landscape context: the case of endangered arctic fox populations in Fennoscandia. Ecography 33. Bls. 932-941.
651. Oddur Einarsson. 1971. Íslandslýsing 1588-89. Menningarsjóður.
652. Theódór Gunnlaugsson. 1955. Á refaslóðum. Búnaðarfélag Íslands.
653. Jónas Jónsson. 2001 (ritstj.). Æðarflugl og æðarrækt á Íslandi. Rit æðarræktarfélag Íslands. Mál og Mynd, Reykjavík. 528 bls.
654. Tryggvi Guðmundsson. 2007. Umhverfisslys í Hornbjargi. Bæjarins besta, 13. maí 2007.
655. Bændablaðið. 2009. Ríkið vill fella niður styrki til refaveiða. Bændablaðið, 19. nóvember 2009.
656. Macpherson, A.H. 1969. The dynamics of Canadian arctic fox populations. Can. Wildl. Serv. Rep. Ser. no. 8. 49 bls.
657. Umhverfissráðuneytið. 2004. Nefnd um áhrif refs í íslenskri náttúru. Skýrsla og tillögur nefndar. 17 bls.
658. Páll Hersteinsson. 2004. Greinargerð um íslenska refinn unnin fyrir nefnd um áhrif refs í íslenskri náttúru sem skipuð var af umhverfissráðherra í des. 2003.
-

659. Róbert Arnar Stefánsson, Menja von Schmalensee, Kristinn Haukur Skarphéðinsson, Björn Hallbeck & Páll Hersteinsson. 2008. Stofnstærð og vanhöld minks á Snæfellsnesi 2006-2007. Fjölrit Náttúrustofu Vesturlands nr. 14.
660. IUCN. 2000. IUCN guidelines for the prevention of biodiversity loss caused by alien invasive species. The SSC Invasive Species Specialist Group. 24 bls.
661. Rannveig Magnúsdóttir. Munnleg heimild, desember 2012.
662. Ævar Petersen & Þórir Haraldsson. 1993. Komur hvítabjarna til Íslands fyrr og síðar. Bls. 74-78 í Villt íslensk spendýr (ritstj. Páll Hersteinsson og Gutormur Sigbjarnarson). Hið íslenska náttúrufræðifélag og Landvernd, Reykjavík.
663. Ævar Petersen. Munnl. heimild.
664. IUCN/SSC PBSG. 1973. Agreement on the Conservation of Polar Bears. <http://pbsg.npolar.no/en/agreements/agreement1973.html>. Sótt 29. maí 2012.
665. Húni Heiðar Hallsson. 2010. Lagaleg staða hvítabjarna á Íslandi. Lokaverkefni í námi til 60 eininga M.L. prófs. Háskólinn á Akureyri.
666. IUCN/SSC Polar Bear Specialist Group. The official website for the Polar Bear Specialist Group of the IUCN Species Survival Commission. <http://pbsg.npolar.no/en/>. Sótt 29. maí 2012.
667. Hjalti J. Guðmundsson, Guðmundur A. Guðmundsson, Ólafur Jónsson & Stefán Vagn Stefánsson. 2008. Viðbrögð við landgöngu hvítabjarna á Íslandi: Skýrsla starfshóps sem umhverfisráðherra skipaði í júní 2008 til tillögugerðar um viðbrögð vegna hugsanlegra landtöku hvítabjarna á Íslandi.
668. Stubbing, A. 2011. Polar Bears and Iceland – An overview, history and proposed response plan. Meistaraprófsritgerð (MRM) við viðskipta- og raunvísindasvið Háskólans á Akureyri.
669. Karl Skírnisson. 2008. Um aldur og ævi hvítabjarna. Náttúrufræðingurinn 78. Bls. 39-45.
670. Þorsteinn Sæmundsson, Hjalti Guðmundsson, Þórdís V. Bragadóttir & Helgi Páll Jónsson. 2009. Hvítabirnir í Skagafirði 2008. Náttúrufræðingurinn 78. Bls. 29-38.
671. AMX. 2010. Fella á ísbjörninn í Pistilfirði - ísbjarnarbúrið ekki nýtt. Frétt birtist 27. janúar 2010. <http://www.amx.is/almennt/13881/>. Sótt 29. maí 2012.
672. Lögregluvefurinn. 2011. Hvítbjörn á Hornströndum. Frétt 2. maí 2011. http://www.logreglan.is/subqa.asp?cat_id=58&module_id=220&element_id=17258. Sótt 29. maí 2012.
673. Umhverfisráðuneytið 2009-2011. Tölvuskeyti og bréf til grænlenkra stjórnvalda vegna hvítabjarna.
674. Umhverfisráðuneytið. 2011. Orsakir tíðra heimsókna hvítabjarna skoðaðar. Frétt 3. maí 2011. <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1795>. Sótt 29. maí 2012.
675. RUV. 2011. Stjórnvöld vilja ísbjarnarkvóta. Frétt 9. júní 2011, <http://www.ruv.is/frett/stjornvold-vilja-isebjarnarkvota>. Sótt 29. maí 2012.
676. Fundur ríkisstjórnarinnar 19. mars 2010. Viðbúnaður vegna tilrauna við björgun á hvítbjörnum. http://www.forsaetisraduneyti.is/Dagskra_rikisstjornarfunda/nr/4234 Sótt 15. febrúar 2013.
677. Bréf Umhverfisráðuneytis til Náttúrufræðistofnunar Íslands. Ósk um greinargerð um um orsakir tíðra koma hvítabjarna hingað til lands sl. 3. ár, 5. maí 2011.
678. Ævar Petersen. 2010. Hvítabjarnakomur á Íslandi, einkum á Norðurlandi, ásamt almennum upplýsingum. Bls. 21-23. Dagur húnvetnskrar náttúru 2010. Ágripahefti.
679. DV. 2012. Tíu milljón króna leit. Frétt á www.dv.is, 12. júlí 2012.
680. María Harðardóttir & Ólafur K. Nielsen. 1999. Hröfnum fækkar í Þingeyjarsýslum. Náttúrufræðingurinn 68. Bls. 147-154.
681. Ólafur K. Nielsen. Óbirt gögn.
682. Náttúrufræðistofnun Íslands. Óbirt gögn.
683. Furness, R.W. 1987. The Skuas. Poyser, Calton.
684. Ævar Petersen & Sverrir Thorstensen. 2005. Vöktun hettumáfs í Eyjafirði 1995-2000. Náttúrufræðingurinn 73. Bls. 39-46.
685. Náttúrufræðistofnun Íslands. <http://www.ni.is/frettir/nr/1133>, uppfært til og með 2011, sótt 30. maí 2012.
686. Kristinn Haukur Skarphéðinsson & Ólafur K. Nielsen. 2011. Skotið á fjórðung arna og fálka. Ársskýrsla Náttúrufræðistofnunar Íslands 2010. Bls. 35.
687. Morgunblaðið. 1995. Selir auðlind við Ísland. Sunnudagsblað, 5. mars 1995.
688. Lúðvík Kristjánsson. 1980. Íslenskir sjávarhættir I. Bókaútgáfa Menningarsjóðs, Reykjavík.
689. Morgunblaðið. 2012. Útselum hefur fækkað við landið. Frétt á [mbl.is](http://www.mbl.is), 4. desember 2012. http://www.mbl.is/frettir/innlent/2012/12/04/utsel_hefur_faekkad_vid_landid/ Sótt í mars 2013.
690. The North Atlantic Marine Mammal Commission. <http://www.nammco.no/>. Sótt í mars 2013.

-
691. Ásta Ragnheiður Jóhannsdóttur. 2004. Siv tekur á Selamálinu. Þriðjudagur 27. apríl 2004. <http://wayback.vefsafn.is/wayback/20061118000000/http://althingi.is/arj/safn/001274.htm> l. Sótt 7. júní 2012.
692. Ásta Ragnheiður Jóhannsdóttur. 2004. Nýjustu fréttir – selveiðar nú landbúnaður! Mánudagur 29. mars 2004. <http://wayback.vefsafn.is/wayback/20061118000000/http://www.althingi.is/arj/safn/001257.html>. Sótt 7. júní 2012.
693. Frumvarp til laga um selveiðar. Lagt fyrir 106. löggjafarþing 1983-84. Mál nr. 304.
694. Frumvarp til laga um vernd friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum öðrum en hvölum. Lagt fyrir á 117. löggjafarþingi 1993. Mál nr 201.
695. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, með síðari breytingum. Lagt fyrir 140. löggjafarþing 2011–2012. Mál nr. 466. .
696. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. 2010. Samningur við Selasetur Íslands. Reykjavík 27. ágúst 2010. Tilv.:SLR10080166/10.0.
697. Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats. Bern, I.
698. Council of Europe. 2012. List of declarations made with respect to treaty No. 104. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. Status as of: 19/1/2012. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=104&CM=1&DF=9/27/2006&CL=ENG&VL=1>. Sótt í mars 2013.
699. Náttúrufræðistofnun Íslands. 2012. Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 64/1994 - 466. mál, selir. Dags 28. mars 2012. <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?thing=140&malnr=466&dbnr=1671&nefnd=us>. Sótt 16. janúar 2013
700. CITES. 2011. Reservations entered by Parties in effect from 19 September 2011. <http://www.cites.org/eng/app/reserve.php>. Sótt 8. júní 2012.
701. Evrópusambandið. Council Directive 83/129/EEC of 28 March 1983 concerning the importation into Member States of skins of certain seal pups and products derived therefrom.
702. Evrópusambandið. Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.
703. OSPAR Commission. OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas. http://www.ospar.org/documents/dbase/decrecs/recommendations/03-03e_consolidated%20rec%202003-3.doc. Sótt 18. janúar 2012.
704. Ævar Petersen. 1993. Rostungar við Ísland að fornu og nýju. Bls. 347-351í Villt íslensk spendýr (ritstj. Páll Hersteinsson & Guttormur Sigbjarnarson). Hið íslenska náttúrufræðifélag og Landvernd, Reykjavík.
705. Guðmundur Þórðarson & Erlingur Hauksson. 2004. Rostungur. Bls. 112-115 í Íslensk spendýr (ritstj. Páll Hersteinsson). Vaka-Helgafell, Reykjavík.
706. Lindquist, O. 2000. The North Atlantic gray whale (*Eschrichtius robustus*): An historical outline based on Icelandic, Danish-Icelandic, English and Swedish sources dating from ca 1000 AD to 1792. The Centre for Environmental History and Policy. Universities of St Andrews and Sterling, Scotland. 53 bls.
707. Carwardine, M. 1998. Hvalir við Ísland. Vala-Helgafell, Reykjavík. 48 bls.
708. Gísli A. Víkingsson. 2004. Langreyður. Bls. 204-211. Íslensk spendýr (ritstj. Páll Hersteinsson). Vaka-Helgafell, Reykjavík.
709. Lindquist, O. 1997. Peasant fisherman whaling in the Northeast Atlantic area ca 900-1900 AD. Háskólinn á Akureyri. 69 bls.
710. Fontaine, P.-H. 1998. Whales of the North Atlantic. Biology and Ecology. Editions Multi Mondes. 290 bls.
711. Lotze, H.K. & Worm, B. 2009. Historical baselines for large marine animals. Trends in Ecology & Evolution 24. Bls. 254-262.
712. IUCN. 2012. International Union for Conservation of Nature. <http://www.iucn.org/>.
713. Gísli A. Víkingsson, Pike, D.G., Desportes, G., Öien, N., Thorvaldur Gunnlaugsson & Bloch, D. 2009. Distribution and abundance of fin whales (*Balaenoptera physalus*) in the Northeast and Central Atlantic as inferred from the North Atlantic Sighting Surveys 1987 – 2001. NAMMCO Scientific Publication 7. Bls. 49-72.
714. Frumvarp til laga um hvali. Lagt fyrir á 137. löggjafarþingi 2009. Mál nr. 112..
715. Convention on the international trade in endangered species of wild fauna and flora (CITES). <http://www.cites.org/>.
716. Edda Elísabet Magnúsdóttir & Marianne Helene Rasmussen. 2010. Athugasemd lögð til samráðsnefndar um lagalega stöðu villtra fugla og villtra spendýra.
-

717. Kastelein, R.A., van der Heul, S., van der Veen, J., Verboom, W.C., Jennings, N., de Haan, D. & Reijnders, P.J.H. 2007. Effects of acoustic alarms, designed to reduce small cetacean bycatch in gillnet fisheries, on the behaviour of North Sea fish species in a large tank. *Marine Environmental Research* 64. Bls. 160-180.
718. Moore, M.J., Bogomolni, A.L., Dennison, S.E., Early, G., Garner, M.M., Hayward, B.A., Lentell, B.J. & Rotstein, D.S. 2009. Gas Bubbles in Seals, Dolphins, and Porpoises Entangled and Drowned at Depth in Gillnets. *Veterinary Pathology* 46. Bls. 536-547.
719. Osinga, N., Hart, P. & Morick, D. 2008. By-catch and drowning in harbour porpoises (*Phocoena phocoena*) stranded on the northern Dutch coast. *European Journal of Wildlife Research* 54. Bls. 667-674.
720. Lusseau, D. 2006. The short-term behavioral reactions of bottlenose dolphins to interactions with boats in Doubtful Sound, New Zealand. *Marine Mammal Science* 22. Bls. 802-818.
721. Edda Elísabet Magnúsdóttir, J., C. & Rasmussen, M.H. 2011. Effects of whale watching activity on cetacean behaviour within feeding grounds in Iceland. Poster at the 25th Annual Conference of the European Cetacean Society, Cádiz, Spain, 21. – 23. March 2011.
722. Lusseau, D. & Bejder, L. 2007. The long-term consequences of short-term responses to disturbance experiences from whalewatching impact assessment. *International Journal of Comparative Psychology* 20. Bls. 228-236.
723. Barlow, J. & Granta, C. 2003. Field experiments show that acoustic pingers reduce marine mammal bycatch in the California drift gill net fishery. *Marine Mammal Science* 19. Bls. 265-283.
724. Pacific Whale Watch Association. Guidelines to whale watching <http://pacificwhalewatch.org/guidelines>. Sótt í mars 2013.
725. DFP. Best Practice Guide to Vessel Handling While Whale Watching in the Northeast U.S. Region. <http://stellwagen.noaa.gov/education/pdfs/fromthehelm.pdf>. Sótt í mars 2013.
726. SMWWC. Scottish Marine Wildlife Watching Code. A guide to best practice for watching marine wildlife. <http://www.marinecode.org/documents/Guide-web.pdf>. Sótt í mars 2013.
727. Norræna ráðherranefndin. 2006. Bjartari framtíð. 13 alþjóðasamningar um náttúru og menningarumhverfi. TemaNord. 42 bls.
728. Hall, S., Tredger, E., Novelli, D. & Thomas, P. 2010. Measuring progress. Sustainable development indicators 2010. Environmental Statistics Service, Defra. Bretland 2010. 140 bls.
729. International Institute for Sustainable Development (IISD). 2012. Earth negotiation Bulletin. <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb1847e.pdf>. Sótt 1. okt. 2012.
730. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi targets - “Living in Harmony with Nature”. The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 – A ten-year framework for action by all countries and stakeholders to save biodiversity and enhance its benefits for people. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 4 bls. <http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf>. Sótt 25. okt. 2012.
731. Bekoff, M. 2007. *The Emotional Lives of Animals*. New World Library. 214 bls.
732. Reznikova, Z. 2007. *Animal Intelligence from individual to Social Cognition*. Cambridge. 472 bls.
733. Morell, V. 2008. *Minds of their own. Animals are smarter than you think*. National Geographic 213. Bls. 36-61.
734. Bekoff, M. & Byers, J.A. 1999. *Animal Play Evolutionary, Comparative, and Ecological Perspectives*. Cambridge University Press. 274 bls.
735. Bekoff, M. & Pierce, J. 2009. *Wild Justice, The Moral Lives of Animals*. The University of Chicago Press, Chicago. 188 bls.
736. Wynne, C.D.L. 2001. *Animal cognition - the mental lives of animals*. Palgrave. 213 bls.
737. Laland, K.N. & Galef, B.G. (ritstj.) 2009. *The Question of Animal Culture*. Harvard University Press, London. 351 bls.
738. Griffin, D.R. 2001. *Animal Minds Beyond cognition to consciousness*. The University of Chicago Press. 355 bls.
739. Dawkins, M.S. 2003. *Through our eyes only? The search for animal consciousness*. Oxford University Press.
740. Fuglavefurinn. <http://www1.nams.is/fuglar/>.
741. Plöntuvefurinn. <http://www1.nams.is/flora/>.
742. Flóra Íslands. <http://www.floraislands.is/>.
743. Plöntuveysja. <http://vefsja.ni.is/website/plontuveysja/>.
744. Pödduvefur Náttúrufræðistofnunar Íslands. <http://www.ni.is/poddur/>.
745. Íslendingar flykkjast á Facebook. mbl.is. 31.8.2010.

-
746. Ísland númer tvö í heiminum á Facebook. <http://www.visir.is/>. 19. júlí 2010.
747. Honoloko. Tölvuleikur um umhverfismál. <http://honoloko.eea.europa.eu/Honoloko.html>.
748. Chadwick, B. 2003. Screen and green: a survey of environmentally themed video games - Consumer News. The Environmental Magazine. http://findarticles.com/p/articles/mi_m1594/is_3_14/ai_101763362/.
749. Fate of the world. Tölvuleikur um loftlagsmál. <http://fateoftheworld.net/>.
750. PowerUp. Tölvuleikur á sjálfbærni. <http://www.powerupthegame.org/>.
751. Norræna leikjaverkefnið. <http://www.nordicgameprogram.org/?index.php>.
752. Plöntulykill. <http://genium.is/>.
753. Tómas Grétar Gunnarsson & Kristinn Haukur Skarphéðinsson. 2010. Fuglarannsóknir með þátttöku almennings. Fuglar 7. Bls. 38-41.
754. OBSnatur. <http://obsnatur.dk/jagtliste.php>.
755. Danmarks fugle og natur. <http://www.fugleognatur.dk/naturbasen.aspx>.
756. Naturstyrelsen. <http://www.naturstyrelsen.dk/Naturbeskyttelse/Naturprojekter/Tilskud/>.
757. Artportalen. <http://www.artportalen.se/>.
758. Artsobservasjoner. <http://www.artsobservasjoner.no/>.
759. Ragnheiður Bragadóttir. 2003. Brot gegn lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Úlfjótur 2. Bls. 145-201.
760. Gunnar Örn Jónsson & Ólafur Hailgrímsson. 2002. Vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum á Íslandi. Úlfjótur 2. Bls. 645-667.
761. Þórdís Rún Þórisdóttir. Yfirlit frá Ríkislögreglustjóra um fjölda brota er varða lög 64/1994, 2. febrúar 2011.
762. Morgunblaðið, 15. september 2012.
763. Héraðsdómur Vestfjarða. 2000. 15. september 2000. S-91/2000.
764. Héraðsdómur Norðurlands eystra. 1997. Nr. 13/1997. 14. febrúar 1997.
765. Héraðsdómur Norðurlands eystra. 1997. Nr. 9/1997. 3. mars 1997
766. Arnór Þórir Sigfússon. 2001. Gæsir - verndun og veiðar. Skotvís 7. Bls. 19-22.
767. Wisconsin Department of Natural Resources. 2006. Deer poachers fined over \$20,000, lose hunting, fishing and trapping privileges for many years. News Release Published: October 4, 2006 by the South Central Region. http://dnr.wi.gov/news/BreakingNews_Print.asp?id=341. Sótt í mars 2013.

