

Atvinnuveganefnd
Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 23. október 2023
Málsnúmer: 202310-0016
SS

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna banns við hvalveiðum, 99. mál.

Vísað er í tölvubréf frá nefnda- og greiningarsviði Alþingis, dags. 9. október 2023, þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna banns við hvalveiðum, 99. mál.

Frumvarpið fjallar um breytingu á lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994 og breytingu á lögum um veiðigjald, nr. 145/2018.

Náttúrufræðistofnun mun í umsögn sinni einungis fjalla um til lagða breytingu á lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994 þar sem þau lög tengjast fagsviði stofnunarinnar.

Eftirfarandi eru athugasemdir Náttúrufræðistofnunar Íslands:

Lagt er til að orðið „hvalir“ falli brott úr 1. grein laga nr. 64/1994 en sú grein telur upp hvaða dýr falla undir skilgreiningu laganna um villt dýr og þar með gildissvið laganna. En samkvæmt skilgreiningunni falla allir fuglar og spendýr, önnur en selir, hvalir, gæludýr og bústofn, undir skilgreininguna. Hvalir falla því ekki undir gildissvið laganna en með breytingunni er lagt til að þeir geri það.

Náttúrufræðistofnun er sammála tillögu frumvarpsins um að hvalir eigi að falla undir gildissvið laga nr. 64/1994. Stofnunin hefur ítrekað komið þeirri skoðun sinni á framfæri í umsögnum um eldri þingmál nú síðast í umsögn stofnunarinnar um drög að frumvarp til laga um vernd, velferð og veiðar villtra fugla og villtra spendýra, 368. mál á 151. löggjafarþingi en það frumvarp fól í sér endurskoðun á lögum nr. 64/1994. Vert er að endurtaka þau efnisatriði er málið varðar sem þar koma fram en í umsögninni (dags. 9. febrúar 2021) sagði:

„Helsti ágalli frumvarpsins er að selir og hvalir eru undanskildir, þrátt fyrir itarlegan rökstuðning ýmissa fagaðila sem og nefndar sem vann umfangsmikla skýrslu og tillögur fyrir umhverfis- og auðlindaráðherra á sínum tíma. Engin rök eru færð fyrir þeirri afstöðu í greinargerð með frumvarpinu önnur en þau að vísa til mjög ófullkominna laga og reglugerða (sjá kafla 3.2 í greinargerðinni)“

Einnig kom eftirfarandi fram í umsögninni:

“Engin heildstæð lög eru um vernd, veiðar og velferð sela og hvala og ekki er gerð krafa um veiðikort við selveiðar eða neina hæfni selveiðimanna. Veiðistjórnun á selum og skráning veiða



hefur lengst af verið í ólestri og vernd selaláttra fullnægir ekki kröfum 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 eins og ítrekað hefur verið lagt til á síðustu áratugum. Úr því hefur hins vegar því miður ekki orðið. Á sama tíma hefur verndarstaða selastofna hriðversnað.

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.

Samningur um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu, Bernarsamningurinn, sem Ísland gerðist aðili árið 1993, tekur m.a. til spendýra. Flest ákvæði hans eru hins vegar 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.

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 stjórnþæki varðandi hvali eru lög um hvalveiðar (nr. 26/1949). Það er því 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) leggja ríka áherslu á verndun lífríkis, að nytjar séu sjálfbærar og að fyrir hendi séu öflug stjórnþæki til að tryggja hvort um sig. Íslenskt lagaumhverfi varðandi vernd, veiðar og velferð sela og hvala er því ófullnægjandi.

Íslendingar hafa efnt til sérstaks samstarfs með nokkrum ríkjum og stofnuðu Norður-Atlantshafs sjávarspendýraráðið (NAMMCO) sem tekur til verndar, stjórnunar og rannsókna allra sjávarspendýra. Slikt 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 eins og margoft hefur verið lagt til

Þessar ábendingar eiga enn við og vill Náttúrufræðistofnun í því sambandi benda á að ólíkt því sem lagt er til í frumvarpi því sem hér er til umsagnar, ætti ekki að undanskilja seli áfram frá gildissviði laganna og þótt meginviðfangsefni frumvarpsins varði stöðu hvala sé mikilvægt að skoða það ófullnægjandi ástand sem er á lagaramma sjávarspendýra í samhengi.

Náttúrufræðistofnun hefur einnig greint frá afstöðu sinni til þess að hvalir falli ekki undir gildissvið laga nr. 64/1994 í eldri frumvörpum um breytingar á lagaramma varðandi hvali t.d. í umsögn dags. 6. júlí 2009, um frumvarp til laga um hvalveiðar, 112. mál á 137 löggjafarþingi, og umsögn dags. 17. maí 2010 um frumvarp til laga um hvali (heildarlög), 590 mál á 138

löggjafarþingi, sem og um um þingsályktunartillögur sem fjalla um hvalveiðar m.a. umsögn dags. 18. mars 2015 um tillögu til þingsályktunar, 34. mál á 144 löggjafarþingi og í umsögn frá 7. nóvember 2012 um tillögu til þingsályktunar, 83. Mál á 141 löggjafarþingi

Í umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um hvali (heildarlög), 590 mál á 138 löggjafarþingi, kemur fram rökstuðningur stofnunarinnar um hvers vegna frekar ætti að fella hvali undir gildissvið laga nr. 64/1994 en að gera sérlæg, en í umsögninni segir „Náttúrufræðistofnun Íslands telur ekki vanþörf á að hafa skýr lagaákvæði um vernd og nýtingu hvalastofna. Náttúrufræðistofnun telur hins vegar þá aðferð sem hér er notuð að semja sérlæg um einn ættbálk dýra gamaldags og ekki í samræmi við önnur lög í landinu né alþjóðasamninga. Lög nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum voru sett árið 1994. Þar er sérstaklega tekið fram að hvalir og selir heyri ekki undir þau lög. Mun nær hefði verið að setja nú lög um vernd og nýtingu allra sjávarspendýra við Ísland og samræma eða sameina við lög nr. 64/1994. Hafa ber í huga í þessu sambandi að selir eru utan laga og réttar í dag og umkomulausir í stjórnsýslunni en ekkert ráðuneyti hefur forsjá selamála. Í raun gildir veiðitilskipun konungs frá 1848 enn um seli. Það er mat Náttúrufræðistofnunar að það sé eðlilegt að nýting og vernd lifandi auðlinda sé í einum og sama lagabálknum en ekki dreift eftir, að því er virðist, tilteknum hagsmunahópum í þjóðfélaginu, og að gætt sé samræmis m.a. vegna alþjóðasamninga s.s. hvað varðar samninginn um vernd líffræðilegrar fjölbreytni“.

Einnig segir í umsögnni:

“Náttúrufræðistofnun telur að lögin eigi fyrst og fremst að tryggja verndun/friðun hvala þ.e.a.s. að almenna reglan eigi að vera sú að hvalir séu friðaðir nema að annað sé tekið fram í lögnum. Þetta myndi þá svipa til þess að í lögum nr. 64/1994 er meginreglan sú að allir fuglar og landspendýr eru friðuð, en leyfilegt að veiða tilteknar tegundir. Með sama hætti yrðu allar tegundir hvala friðaðar en heimilt að veiða tilteknar tegundir s.s. hrefnu, langreiði og sandreiði samkvæmt nánari reglum líkar þeim sem nú gilda um fuglaveiðar. Slík nálgun væri jafnframt í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar á sviði umhverfismála.”

Þessi rökstuðningur á enn við að mati Náttúrufræðistofnunar.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að bæta við nýrri grein í lög nr. 64/1994 þar sem veiðar á hvölum eru gerðar óheimilar.

Eins og fram kemur í þeim eldri umsögnum Náttúrufræðistofnunar sem hér hefur verið vísað í hefur Náttúrufræðistofnun ekki lagst gegn því að veiðar á hval séu stundaðar á Íslandi svo lengi sem þær séu byggðar á sams konar vísindalegum forsendum og gilda um aðrar veiðitegundir meðal spendýra og fugla og tryggt sé viðgangur stofna. Einnig að þær byggji á meginreglum umhverfisréttar og séu í samræmi við almenn og alþjóðleg sjónarmið er varða vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Á meðan svo er ekki styður Náttúrufræðistofnun ekki núverandi lagaramma og telur tvímælalaust þörf á úrbótum og eins og áður segir telur stofnunin hvali eiga heima í uppfærðum lögum nr 64/1994.

Lög nr. 64/1994 fjalla þó einkum um að veiðar eða aðrar aðgerðir sem geti haft áhrif á viðkomu eða vanhöld dýra sé hagað á þann hátt að tegundinni sé ekki stefnt í útrýmingarhættu og að friðun sé beitt til að koma í veg fyrir slíkt. Minna er fjallað um þátt dýravelferðar í lögnum.

Þó má nefna að á grundvelli laganna eru unnar reglugerðir sem fjalla m.a. um fyrirkomulag veiða, veiðitímabil, veiðiaðferðir, heimil veiðarfæri o.fl og 9. grein laganna greinir frá því hvaða aðferðir eru óheimilar við veiðar á villtum fuglum og spendýrum. Þá segir í 10. grein að veiðimanni beri að elta uppi sært dýr og aflífa það strax ef þess er nokkur kostur. Veiðimenn þurfa einnig að gangast undir hæfnispróf til að hljóta veiðikort sem veitir rétt til veiða (öðrum en veiðar á rottum, músum og minkum). Þessi atriði öll eiga m.a. að stuðla að því að dýr sé aflífuð á sem mannúðlegastan hátt.

Mun ítarlegri umfjöllun er um meðferð við aflifun dýra m.a. við veiðar, í lögum nr. 55/2013 um velferð dýra. Þá falla hvalir undir gildissvið þeirra laga þ.a. þau ákvæði sem þar fjalla um veiðar og aflifun gilda einnig um hvali. Þekking og vitund um þann þátt hvalveiða er varðar velferð hvalanna við framkvæmd veiða þ.m.t. aflifunar, hefur aukist undanfarið og lýsir sér m.a. í umfjöllun og niðurstöðu fagráðs um velferð dýra (dags.16. júní 2023) um að sú veiðiaðferð sem beitt er við veiðar á stórhvelum samræmist ekki ákvæðum laga nr. 55/2013. Þá niðurstöðu ber að taka alvarlega. Tillögur um bættar veiðiaðferðir hafa verið lagðar fram í kjölfarið en strax hafa komið fram nokkur frávík og því ljóst að erfitt geti reynst að uppfylla skilyrði laganna miðað við núverandi fyrirkomulag. Það verður því að teljast óvíst að mati Náttúrufræðistofnunar hvort veiðar á stórhvelum geti uppfyllt á fullnægjandi hátt lög um velferð dýra. Að mati Náttúrufræðistofnunar gefur það tilefni til að staldra við og meta hvort veiðar á stórhveli í þeirri mynd sem þær eru stundaðar í dag hér á landi eigi sér rétt eða ekki. Frumvarp þetta mun vonandi kalla fram greinargóða og faglega umræðu um þetta atriði sem og lagalega stöðu hvala og hvalveiða.

Virðingarfyllst,



Snorri Sigurðsson
Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs