

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 15. mars 2019
UST201903-048/E.B.S.
04.04

Efni: Samráðsgátt - mál nr. S-74/2019. Breyting á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Vísað er í drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd 60/2013. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar IV. kafla laganna um almannarétt, útivist og umgengni og XI. kafla um innflutning og dreifingu á lifandi framandi lífverum.

Athugasemdir Umhverfisstofnunar varðandi breytingar á IV. kafla laganna um almannarétt, útivist og umgengni eru eftirfarandi:

1.gr.

Stofnunin telur jákvætt að 2. málsl. 1. mgr. 18. gr. kveði skýrar á um það að heimildin til að takmarka eða banna för og dvöl fólks á afgirtu óræktuðu landi sé bundin við sérstök tilvik. Með breytingunni hefur tilgangur téðrar heimildar verið settur fram í ákvæðinu sjálfu í stað þess að hann komi einungis fram í skýringunum við ákvæðið.

Í umfjöllun um meginregluna um frjálsta för gangandi fólks um óræktað land í frumvarpi til laga nr. 60/2013 kemur fram að ætlunin sé að heimild landeiganda eða rétthafa til þess að takmarka umferð og dvöl fólks á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð verði skýrar afmörkuð en hún var í þágildandi lögum nr. 44/1999. Sérstaklega er tekið fram að í lögum nr. 44/1999 hafi skort á það að landeigandi þyrfti að sýna fram á raunverulega þörf þess að takmarka för fólks um óræktað land sitt. Úr þessu var núgildandi náttúruverndarlögum ætlað að bæta. Var því lagt til að heimild landeigenda eða rétthafa til að takmarka eða banna för manna og dvöl á afgirtu óræktuðu eignarlandi í byggð yrði bundin við sérstök tilvik, þ.e. þegar nauðsynlegt væri að takmarka för og dvöl fólks vegna nýtingar landsins eða verndar þess.

Í frumvarpi til breytingar laga nr. 109/2015 var einnig leitast við skýra betur hvað fallið getur undir sérstök tilvik og þar lagt til að við 2. málsl. 1. mgr. 18. gr. bættist: „svo sem vegna beitar eða ræktunar hrossa eða nautgripa“. Var viðbótinni ætlað að undirstrika að heimildin til að takmarka umferð um óræktað land væri eingöngu vegna nýtingar eða verndunar lands. Sú breyting tók þó ekki gildi.

Umhverfisstofnun telur einnig að nýr 3. málsl. 1. mgr. 18. gr. undirstriki það sem nú þegar megi lesa út úr náttúruverndarlögum.

Samkvæmt 2. mgr. 92. gr. náttúruverndarlaga getur Umhverfisstofnun eða sá aðili sem falinn hefur verið rekstur náttúruverndarsvæðis ákveðið gjald fyrir *veitta þjónustu*. Rekstraraðili náttúruverndarsvæðis getur enn fremur ákveðið sérstakt gjald fyrir aðgang að svæðinu *ef spjöll hafa orðið af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum* en það skilyrði er sett að tekjum sé varið til *eftirlits, lagfæringar og uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því*.

Í framangreindu felst að aðeins Umhverfisstofnun, ellegar þeim er gert hafa umsjónar- og rekstrarsamning við Umhverfisstofnun, er heimil gjaldtaka á náttúruverndarsvæðum og þá aðeins að uppfylltum þeim skilyrðum sem kveðið er á um í 92. gr. laganna. Getur þannig einungis verið um að ræða: annars vegar gjald fyrir veitta þjónustu og hins vegar aðgangsgjald þegar spjöll hafa orðið á náttúrunni af völdum ferðamanna eða hætta er á slíkum spjöllum og skal gjaldinu þá varið til eftirlits, lagfæringar og uppbyggingar svæðisins eða aðkomu að því.

Lögin gera þannig ekki ráð fyrir því að landeigendur taki aðgangsgjald af almenningi fyrir frjálsa för um landið. Hins vegar geta landeigendur/rétthafar tekið gjald fyrir ýmis konar valkvæða þjónustu sem er sannarlega veitt. Hvað þetta varðar bendir Umhverfisstofnun á að lagaheimild þurfti til að sveitarfélögunum væri heimilt að hefja gjaldtöku á bílastæðum í þeirra umráðum á ferðamannastöðum. Í júní 2017 samþykkti Alþingi lög nr. 41/2017 um breytingu á umferðarlögum nr. 50/1987 sem heimilar sveitarfélögum töku bílastæðagjalds utan þéttbýlis. Er sveitarfélögum nú heimilt að setja reglur um notkun stöðureita og gjaldtöku fyrir slíka notkun á landi í umráðum og innan marka sveitarfélags, þ.m.t. á þjóðlendum. Auk bílastæða má verja gjaldinu í uppbyggingu, viðhald og rekstur þjónustu sem veitt er í tengslum við notkun þeirra, svo sem salernisaðstöðu og göngustíga. Með þessu fjölgaði möguleikum sveitarfélaga á fjármögnun bílastæða á ferðamannastöðum. Að mati Umhverfisstofnunar er því ljóst að ef tekið er gjald fyrir aðgang að náttúruverndarsvæði án þess að skilyrði 2. mgr. 92. gr. séu uppfyllt þá sé gjaldtakan óheimil lögum samkvæmt enda þurfi sérstaklega lagaheimild til ef takmarka á hinn lögverndaða almannarétt.

2. gr.

Stofnunin telur að betur fari á því að samráðs – og tillitskylda við landeigendur sem felst í núverandi 24. gr. verði ekki felld brott með þeim hætti sem lagt er til heldur standi óbreytt. Taki breytingin gildi munu landeigendur, svo dæmi sé tekið, ekki eiga þess kost, þegar og ef margir hópar hyggjast sækja land þeirra heim á sama tíma, að dreifa álaginu á náttúruna, s.s. með tilmælum um að hóparnir komi ekki allir á sama tíma í einu. Jafnframt leggur stofnunin til að skýrt verði kveðið á um heimildir landeiganda eða rétthafa lands til að takmarka aðgengi skipulagðra hópa í atvinnuskyni um land sitt þar sem innviðir eru ekki til staðar og umfangsmikil náttúruspjöll hafa orðið eða veruleg hætta er á náttúruspjöllum að fengnu álitni Umhverfisstofnunar og viðkomandi sveitarfélags. Heimildin væri þá takmörkuð við tjón á landi og einungis beint að skipulögðum hópferðum. Stofnunin leggur til að 2. mgr. 24 gr. orðist svo:

„Eigandi eða rétthafi lands getur takmarkað aðgengi skipulagðra hópa í atvinnuskyni að landi sínu þar sem innviðir til verndar náttúru eru ekki til staðar og umfangsmikil náttúruspjöll hafa orðið eða veruleg hætta er á náttúruspjöllum og aðfengnu álitni Umhverfisstofnunar og viðkomandi sveitarfélags.“



Nánar þyrfti að útfæra þetta ákvæði í reglugerð en nú er komin ágætis reynsla hjá Umhverfisstofnun við mat á tjóni á náttúrunni sem leiðir af sér lokun svæða.

Umhverfisstofnun vill jafnframt benda á að tillaga í drögum að breytingu á náttúruverndarlögum sem varðar núverandi 24. gr. vekur upp fjölmargar spurningar sem ekki fást svör við í greinargerðinni. Stofnunin telur m.a. að skilgreina þurfi hvað felist í *endurtekinni hópferð* sem og að setja þurfi fram viðmið um hve margir einstaklingar teljist vera *hópur* í skilningi ákvæðisins. Í ákvæðinu er einnig fjallað um *ákveðna staði* án þess að útskýrt sé nánar hvaða staði átt er við með því. Stofnun bendir einnig á að setja þurfi fram einhverjar fjarlægðarmörk um það hve nálægt heimilum og eignum fara meg. Þá er bent á að *hætta á truflun* getur valdið landeiganda, búfé og lífríki ónæði.

Breytingin gerir ráð fyrir að ávallt þurfi leyfi Umhverfisstofnunar þegar um er að ræða friðlýst svæði eða annarra stjórnvalda þjóðgarða eftir því sem við á. Slík leyfisveiting kann vissulega að reynast jákvæð ekki síst þegar um er að ræða svæði þar sem gengið er um náttúrustíga og viðkvæma náttúru þar sem leyfisskyldan myndi styðja við stýringu á viðkvæmum svæðum á meðan hún hefði minni áhrif á fjölmenna staði með góða innviði. Stofnunin telur sýnt að umtalsverð vinna felist í því að veita leyfi fyrir öll friðlýst svæði og eða veita umsagnir til landeigenda þegar það á við vegna náttúruverndarsvæða. Ef til vill væri jafn vænlegt til árangurs að leyfisskyldan væri takmörkuð við tiltekin svæði þar sem þess er sérstaklega þörf.

Umhverfisstofnun bendir einnig á að stofnunin veitir leyfi á grundvelli náttúruverndarlaga á meðan leyfisveitingar fyrir þjóðgarðinn á Þingvöllum og Vatnajökulshjóðgarð eru á grundvelli sérлага. Skýrt þarf að vera hvort að Umhverfisstofnun sé ætlað að grípa til þvingunarráðs náttúruverndarlaga þegar ekki er að farið að skilyrðum þeirra leyfa. Stofnunin bendir sérstaklega á að nauðsyn er á kostnaðagreiningu vegna frekari leyfisveitinga, umsagna og eftirlits stofnunarinnar.

Varðandi leyfisveitingar landeigenda þá kemur ekki fram hvernig mati henni skuli háttað, hvorki að efni né formi. Þannig kemur ekki fram hver eigi að framkvæma matið eða hvort skriflegur samningur sé áskilinn. Leyfisskylda landeigenda kallar að öllum líkindum jafnframt á einhverja vinnu af þeirra hálfu þó að ekki virðist gert ráð fyrir kostnaði vegna útgáfu leyfanna. Á vinsælum stöðum mætti ætla að leyfisveiting geti falið í sér töluverða vinnu af hálfu landeiganda. Hafa verður í huga að landeiganda er óheimilt að taka gjald fyrir aðgengi að landi sínu og því vandséð hvernig standa á undir kostnaði við slíka leyfisveitingu.

Þá er þess ógetið hver skuli hafa eftirlit með því að ferðahópar hafi viðeigandi leyfi og hvernig slíku eftirliti skuli háttað. Ekki er víst að þvingunarráði laganna komi að gagni eftir að ferðahópur, sem ekki hefur tilskilin leyfi, hefur yfirgefið svæðið.

Umhverfisstofnun vísar jafnframt til fyrri tillagna sinna til breytingu á náttúruverndarlögum þar sem stofnunin leggur m.a. til að ábyrgð verði sett á leiðsögumenn sem fara með skipulagða hópa um landið til að tryggja sé að leiðsögumenn eða ferðaskipuleggjandi fari eftir þeim takmörkunum sem þeim sem settar af umsjónaraðilum þeirra svæða sem þeir skipuleggja ferðir á. Umhverfisstofnun leggur til að í 24. gr. laganna um skipulagðar hópferðir verði bætt við 3. málsgrein á þessa leið: „Leiðsögumenn sem fara með skipulagða hópa í atvinnuskyni bera ábyrgð á því að hópurinn fari eftir umgengnisreglum þeirra svæða sem heimsótt eru.“

Jafnframt vill stofnunin senda tengil á heimasíðu Visit Norway þar sem farið er yfir reglur sem gilda um almannarétt. <https://www.visitnorway.dk/planlag-din-tur/rejsetips/all>

3. gr.

Umhverfisstofnun telur mjög jákvætt að tímabil skyndilokunar sé lengt úr 2 vikum í 4 vikur, sbr. a liður og tekur heilshugar undir þá breytingu og þau rök sem færð eru fram fyrir henni.

Hvað varðar b-lið ákvæðisins þá telur stofnunin kröfuna um að byggja skuli á þolmarkagreiningu kunna að vera óraunhæfa í ljósi þess hve langan tíma hefur tekið að vinna slíkar greiningar auk þess sem þær eru kostnaðarsamar. Að mati stofnunarinnar ætti takmörkun á heildarfjölda ferðamanna um tiltekið svæði frekar að byggja á sams konar eða svipuðu ástandsmati og er grundvöllur ákvörðunar um skyndilokun og/eða mati sem liggur til grundvallar ákvörðunum um lokun svæða/takmörkunar á umferð skv. 25. gr. laganna. Stofnunin bendir á að takmörkun umferðar um svæði verði enda að teljast minna íþyngjandi úrræði en lokun svæða.

4. gr.

Sjá athugasemdir við 1.gr. um nýjan 3. málsl. 1. mgr. 18. gr.

Athugasemdir við önnur ákvæði IV. kafla náttúruverndarlaga

Samkvæmt 22. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd (nvl.), sbr. 10. gr. laga nr. 109/2015, er heimilt við alfaraleið í byggð, sbr. þó [núverandi] 2. málsl. 1. mgr. 18. gr., að tjalda hefðbundnum viðlegutjöldum til einnar nætur á óræktuðu landi, sé tjaldsvæði *ekki í næsta nágrenni*, en leita skal leyfis landeiganda eða annars rétthafa áður en tjaldað er nærri bústöðum manna eða bæ og ætíð ef um fleiri en þrjú tjöld er að ræða eða ef tjaldað er til fleiri en einnar nætur.

Í athugasemdum við 22. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 60/2013 segir að gerður sé greinarmunur á heimildum til að tjalda við alfaraleiðir annars vegar og utan alfaraleiða hins vegar. Heimild greinarinnar til að tjalda utan alfaraleiðar gildir því einkum fyrir þá sem ferðast um landið gangandi. Heimildin nær eingöngu til þess að setja niður göngutjöld. Við alfaraleið er heimilt að setja niður hefðbundin viðlegutjöld en mismunandi reglur gilda um tjaldáningu eftir því hvort ferðin liggur um alfaraleið í byggð eða óbyggðum. Með hefðbundnum viðlegutjöldum er átt við tjöld sem eru veigameiri en svo að hægt sé að bera þau á göngu en ekki tjaldvagna eða fellihýsi og ámóta tæki.

Í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarpið til laga nr. 109/2015 er sérstaklega fjallað um breytingartillögu nefndarinnar á ákvæðum náttúruverndarlaga sem snúa að heimild til að tjalda. Þar kemur fram að nefndin hafi lagt til að heimildin til að tjalda til einnar nætur á óræktuðu landi yrði skilyrt, þ.e. að heimildin ætti við þegar að ekki væri tjaldsvæði í næsta nágrenni. Var það mat nefndarinnar að með þessum breytingum væri lögð aukin áhersla á vernd náttúrunnar á grundvelli almannaréttarins.

Í framangreindu felst að við alfaraleið í byggð er heimilt skv. náttúruverndalögum að tjalda, allt að þremur, viðlegutjöldum til einnar nætur á óræktuðu landi, þegar tjaldsvæði er ekki í næsta nágrenni og landeigandi hefur ekki takmarkað eða bannað aðgang að svæðinu, með merkingum við hlið og göngustíga, umferð manna og dvöl þeirra innan



svæðisins. Leyfi landeiganda eða rétthafa lands þarf ef til stendur að tjalda nærri bústöðum manna eða bæ, ef til stendur að tjalda til fleiri en einnar nætur og ef um er að ræða fleiri en þrjú tjöld.

Hins vegar geyma náttúruverndarlögin hvorki skilgreiningu á því hvað telst vera í *næsta nágrenni* né er þar að finna vísbendingar um við hvaða fjarlægðir skuli miðað í þeim efnum. Skortir þannig bæði fjarlægðarviðmið um hvað getur talist vera í *næsta nágrenni* fyrir fótgangandi fólk með tjald á bakinu sem og fjarlægðarviðmið um hvað telst vera *nærri* bústöðum manna eða bæ.

Sem dæmi má nefna að í sameiginlegri lögreglusamþykkt fyrir sveitarfélög í umdæmi lögreglunnar á Suðurlandi er að finna svohljóðandi 12. gr.: „*Við alfaraleið í byggð er óheimilt að gista í tjöldum, húsbílum, hjólhýsum, fellihýsum, tjaldvögnum og öðrum sambærilegum búnaði, utan skipulagðra tjaldsvæða.*“ Ákvæði lögreglusamþykktarinnar leggur þannig blátt bann við því að við alfaraleið í byggð sé gist í tjöldum utan skipulagðra tjaldsvæða. Hvergi er minnst á að þetta eigi aðeins við þar sem að tjaldsvæði sé í næsta nágrenni, enda hvergi að finna skilgreiningu þar að lútandi.

Umhverfisstofnun bendir því á mikilvægi skilgreininga enda kann skortur þar á að leiða til þess að almannarétturinn sé takmarkaður með ýmsum hætti án þess að brotið sé gegn ákvæðum laganna svo talist geti.

Athugasemdir varðandi breytingar XI. kafla náttúruverndarlaga um innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera:

Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpsdrögunum eru tillögurnar um breytingar á XI. kafla unnar á grunni sameiginlegra tillagna Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar um endurskoðun kaflans í samræmi við bráðabirgðaákvæði laganna. Í frumvarpsdrögunum er þó ekki tekið tillit til þess að tillögurnar voru settar fram með þeim fyrirvara að þær eru háðar því að samhliða endurskoðun kaflans verði gerð breyting á lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra.

Umhverfisstofnun telur nauðsynlegt að XI. kafla náttúruverndarlaga verði breytt, enda er það regluverk sem gildir um innflutning lífvera óskýrt og óskilvirkt, sem virðist að miklu leyti mega rekja til þess að samspil náttúruverndarlaga og laga um innflutning dýra hefur ekki verið útfært nógu vel. Aftur á móti telur stofnunin ómögulegt að fara af stað með breytingar á XI. kafla náttúruverndarlaga án þess að lögum um innflutning dýra og öðru regluverki sem gildir um innflutning lífvera verði breytt samtímis. Auk þess telur stofnunin að skýra þurfi betur undanþágur frá innflutningsbanni framandi lífvera.

5. gr.

Umhverfisstofnun telur þær breytingar sem lagðar eru til í 5. gr. frumvarpsdraganna jákvæðar og til þess fallnar að auka skýrleika ákvæðisins. Efnislegu breytingarnar sem lagðar eru til á 63. gr. eru þær að kveðið verði á um að til innflutnings lifandi dýra eða plantna skuli jafnframt afla leyfis í samræmi önnur lög, sbr. a. liður 5. gr., Umhverfisstofnun telur þá breytingu jákvæða og til þess fallna að auka skýrleika en að sama skapi er nauðsynlegt að breyta öðrum lögum sem gilda um innflutning dýra þannig að þar komi fram að til innflutnings framandi lífvera skuli einnig afla leyfis Umhverfisstofnunar í samræmi við lög um náttúruvernd. Þá er lagt til að 2. málsl. 2. mgr.

63. gr. verði skýrður sbr. c. liður 5. gr. frumvarpsdraganna. Að mati Umhverfisstofnunar þarf að breyta allri 2. mgr. 63. gr. þannig að þar verði kveðið á um að áhættumat skuli unnið af óháðum aðila og að umsókn skuli ávallt fylgja greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að innflutningur eða möguleg útbreiðsla lífverunnar getur haft á lífríkið og líffræðilega fjölbreytni.

Aðrar breytingar sem lagðar eru til í 5. gr. snúa í raun eingöngu að formi ákvæðisins. Þannig er undanþágum frá innflutningsbanni skipt upp í 3 töluliði, sem Umhverfisstofnun telur jákvætt. Í athugasemdum um ákvæðið segir að í greininni sé skilgreint með skýrari hætti hvaða dýr eða plöntur sé heimilt að flytja inn án leyfis Umhverfisstofnunar, án þess þó að undanþágurnar séu skýrðar betur efnislega. Í skýrslunni sem fylgdi sameiginlegum tillögum stofnananna tveggja var bæði fjallað um að ekki sé skýrt hvað sé átt við með búfé í skilningi náttúruverndarlaga auk þess sem ekki liggur fyrir með skýrum hætti hvaða plöntur það eru sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, jarðræktar, landgræðslu og skógræktar. Þá er lagt til að reglugerðarheimild verði bætt þannig að sérstaklega komi fram að ráðherra seti í reglugerð nánari fyrirmæli um umsóknir og fylgigögn með umsóknum en reglugerðarheimild 5. mgr. 63. gr. fjallar ekki sérstaklega um umsóknir og fylgigögn.

Framangreindar breytingartillögur eru að mestu leyti í samræmi við sameiginlegar tillögur Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar. Í skýrslunni sem fylgdi tillögunum var aftur á móti einnig fjallað um ýmis atriði sem báðar stofnanir töldu brýnt að skýra þurfi í lögnum en voru ekki útfærð í drögum stofnanna að breytingu á náttúruverndarlögum. Það vekur einna helst athygli Umhverfisstofnunar að í athugasemdum um ákvæðið í greinargerð með frumvarpsdrögnum segir að í greininni sé skilgreint með skýrari hætti hvaða dýr eða plöntur sé heimilt að flytja inn án leyfis, þar sem að eina breytingin er uppsetning ákvæðisins. Þannig er líkt og komið hefur fram ekki skýrt hvað hugtakið búfé þýðir í skilningi náttúruverndarlaga, en sé litið til skilgreininga annarra laga falla ýmsar tegundir sem vafalítið teljast framandi undir það hugtak. Þannig falla loðdýr undir skilgreiningu hugtaksins í lögum um innflutning dýra en hugtakið loðdýr er síðan skilgreint í reglugerð nr. 859/2002 um innflutning loðdýra sem minnar og refir, en einnig önnur dýr sem alin eru vegna verðmætis skinnanna. Þá er það að mati Umhverfisstofnunar mjög óljóst hvaða plöntutegundir það eru sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, jarðræktar, landgræðslu og skógræktar. Nánari upplýsingar um það má nálgast í skýrslunni sem fylgdi með áðurnefndum tillögum, en vert er að geta þess að aldrei hefur verið sótt um leyfi til innflutnings framandi plöntutegundar í samræmi við 63. gr. náttúruverndarlaga og telur stofnunin því brýnt að sett verði á fót verkefni í samstarfi sérfræðinganefnd um framandi lífverur og viðeigandi stofnanir til að útlista hvaða plöntutegundir það eru sem teljast framandi í skilningi náttúruverndarlaga.

6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að allar umsóknir um leyfi til innflutnings og dreifingar lifandi framandi lífvera verði afhentar Matvælastofnun sem skal framsenda allar umsóknir til Umhverfisstofnunar til meðferðar samkvæmt 63. gr.

Umhverfisstofnun telur ekki ráðlegt að þetta fyrirkomulag verði lögfest án þess að lögum um innflutning dýra og e.t.v. öðru regluverki sem snýr að innflutningi lifandi lífvera verði breytt samtímis. Líkt og fram kemur í athugasemdum um 6. gr. frumvarpsdraganna er hugmyndin sem liggur að baki þeirri tillögu að sú að allar umsóknir er varða innflutning lifandi lífvera fari í gegnum þjónustugátt Matvælastofnunar í stað þess að aðilar þurfi að

leita til annars vegar Umhverfisstofnunar og hins vegar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins eða eftir atvikum Matvælastofnunar. Þannig yrði mögulegt að samræma, auðvelda og flýta stjórnsýslu þessara mála með því að búa til eina gátt til móttöku og afgreiðslu umsókna um innflutning lifandi lífvera til hagsbóta fyrir hinn almenna borgara jafnvel þó leyfi þurfi frá tveimur stofnunum. Það er forsenda fyrir þessu fyrirkomulagi að heimildir til að víkja frá innflutningsbanni samkvæmt lögum um innflutning dýra verði færðar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu til Matvælastofnunar en þannig gætu stofnanirnar samræmt verklag sitt, einfaldað stjórnsýslu og tryggt samhæft áhættumat vegna innflutnings og dreifingar lífvera sín á milli.

Sú breyting sem lögð er til með 6. gr. frumvarpsdraganna, án þess að breyta samtímis lögum um innflutning dýra, mun leiða til þess að Matvælastofnun verði móttökuaðili fyrir umsóknir sem stofnunin kemur eftir atvikum lítið nálægt afgreiðslu á að öðru leyti en því að miðla þeim áfram til Umhverfisstofnunar. Þar með verður sameining stjórnsýslu/réttarheimilda hjá stofnununum tveimur í raun takmörkuð þar sem að umsóknir um innflutningsleyfi á grundvelli laga um innflutning dýra fara í flestum tilfellum til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Að framansögðu telur Umhverfisstofnun mikilvægt að samhliða breytingunum verði lögð til breyting á lögum um innflutning dýra.

Að framansögðu telur Umhverfisstofnun æskilegt að við frumvarpið verði bætt ákvæðum til breytinga á lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra í samræmi við sameiginlegar tillögur Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar. Verði lögum um innflutning dýra ekki breytt, eða ef sú breyting dregst á langinn, mun það líkt og áður segir leiða til þess að Matvælastofnun yrði einskonar móttökuaðili fyrir umsóknir sem Umhverfisstofnun ber að afgreiða en Matvælastofnun afgreiðir eftir atvikum ekki að öðru leyti. Þannig mætti sjá fyrir sér atvik þar sem að einstaklingur sem ætlar að sækja um leyfi til að flytja inn framandi lífveru þyrfti annars vegar að senda leyfisumsókn í samræmi við lög um innflutning dýra til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins eða eftir atvikum til Matvælastofnunar og hins vegar í samræmi við XI. kafla náttúruverndarlaga til Matvælastofnunar en síðarnefnda umsóknin færi til afgreiðslu hjá Umhverfisstofnun.

Umhverfisstofnun telur rétt að vekja athygli á því að með sameiginlegum tillögum Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar fylgdu ekki drög að breytingu á lögum um innflutning dýra, heldur einungis drög að breytingu á náttúruverndarlögum. Aftur á móti var unnið að drögum að breytingu á lögum um innflutning dýra og slík drög eru til staðar hjá báðum stofnunum.

Önnur atriði varðandi XI. kafla

Umhverfisstofnun telur ástæðu til að vekja athygli á umfjöllun margnefndrar skýrslu um skörun náttúruverndarlaga og laga um innflutning dýra og ólíkri túlkun stofnananna á því hvaða lífverur það eru sem falla undir 63. gr. náttúruverndarlaga. Þar kemur skýrt fram að túlkun Umhverfisstofnunar á því hvað telst framandi lífvera í skilningi náttúruverndarlaga er umtalsvert víðtækari en túlkun Matvælastofnunar, sem virðist í þessu samhengi byggð á 5. gr. laga um innflutning dýra. Um þetta er fjallað í kafla 1.6 í skýrslunni.

Þannig er það skilningur Umhverfisstofnunar að Matvælastofnun líti svo á að einungis þurfi að sækja um leyfi Umhverfisstofnunar til innflutnings áður en leyfi er veitt til

innflutnings á „nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum tegunda sem hér eru fyrir“. Það hvaða lífverur eru nýjar dýrategundir eða erlendir stofnar tegunda sem hér eru fyrir er ekki skilgreint í lögum um innflutning dýra, en það er skilningur Umhverfisstofnunar að í framkvæmd hafi sú venja orðið til við framkvæmd 5. gr. laga að þegar einu sinni hefur verið veitt leyfi til innflutnings nýrrar dýrategundar sé umsóknarferlið til að fá leyfi endurtekið mun einfaldara. Þannig er það skilningur að áhættumat og ítarleg úttekt á áhrifum innflutningsins sé í raun einungis unnið við fyrsta innflutning.

Hugtakið framandi lífvera er skilgreint á nokkuð ítarlegan hátt í 8. tölul. 5. gr. náttúruverndarlaga sem tegund eða lægri flokkunareining, svo sem afbrigði, kyn eða stofn, þ.m.t. lífhlutar, kynfrumur, fræ, egg eða dreifingarform sem geta lifað af og fjölgað sér, sem menn hafa flutt vísvitandi eða óvitandi út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði. Líkt og fram kemur í framangreindri skýrslu var hugtakið upphaflega afmarkað við lífverur sem voru fluttar út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði eftir miðja 18. öld en skilgreiningunni var breytt með lögum nr. 109/2015 og tímaviðmiðið felld brott. Í athugasemdum við breytingarákvæðið segir að lagt hafi verið til að skilgreiningin verði ekki háð því að lífverur hafi flust út fyrir sitt náttúrulega eða forna svæði eftir miðja 18. öld heldur verði útgangspunkturinn ávallt sá að maðurinn hafi flutt þær út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði vísvitandi eða óvitandi. Með hliðsjón af því að útgangspunktur skilgreiningarinnar sé sá að lífverur séu fluttar hingað fyrir tilstuðlan mannsins lítur Umhverfisstofnun svo á að nær allar lífverur sem fluttar eru til landsins séu framandi í skilningi náttúruverndarlaga nema um sé að ræða lífverur sem einnig berast hingað náttúrulega, að því gefnu að þær geti lifað hér af og fjölgað sér. Þar af leiðandi eru það skilningur Umhverfisstofnunar að innflutningur nær allra lífvera sem fluttar eru til landsins sé óheimill nema með leyfi Umhverfisstofnunar, nema lífveran sé sérstaklega undanskilin 63. gr. samkvæmt lögnum eða með reglugerð.

Einu undanþágurnar frá innflutningsbanni framandi lífvera skv. 63. gr. náttúruverndarlaga eru búfé, sem ekki er skilgreint í lögnum, plöntur sem notaðar hafa verið í tilteknum tilgangi hér á landi og lífverur sem ráðherra ákveður að heimilt sé að flytja inn án leyfis samkvæmt reglugerð. Framangreind túlkun laganna virðist leiða til að innflutningur ýmissa fiskitegunda sem notaðar eru í fiskeldi, t.d. regnbogasilungur og norskur eldislax, sé leyfisskyldur samkvæmt 63. gr. Þá falla líklega öll gæludýr sem flutt eru til landsins undir ákvæðið nema þau verði undanþegin með reglugerð.

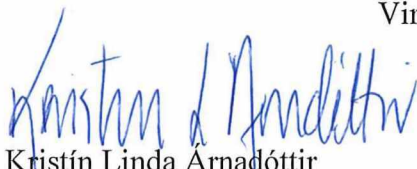
Í þessu samhengi er vert að hafa í huga að þau sjónarmið sem stofnunum ber að líta til við afgreiðslu umsóknar um innflutningsleyfi eru talsvert ólík. Þannig er fyrst og fremst hugað að atriðum sem tengjast heilbrigði dýra, smitsjúkdómahættu og þess háttar þegar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið eða eftir atvikum Matvælastofnun veita innflutningsleyfi. Umhverfisstofnun er aftur á móti óheimilt að veita leyfi til innflutnings ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn eða dreifingin ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Hugtakið líffræðileg fjölbreytni er skilgreint í 13. tölul. 5. gr. náttúruverndarlaga sem breytileiki meðal lifandi vera á öllum skipulagsstigum lífs, þar á meðal í vistkerfum á landi, í sjó og í ferskvatni. Hugtakið tekur til vistfræðilegra tengsla milli vistkerfa og nær til fjölbreytni innan tegunda og milli tegunda og vistkerfi. Það er því ljóst að við mat á því hvort ástæða sé til að ætla að innflutningur eða dreifing geti haft áhrif á lífríki landsins eða líffræðilega fjölbreytni þarf að huga að mjög mörgum atriðum. Þannig getur matið verið staðbundið, þar sem að lífverur geta haft mjög mismunandi áhrif á ólík svæði og þar af leiðandi er ekki sjálfsagt að umsóknir um leyfi til innflutnings



UMHVERFIS
STOFNUN

sömu lífveru verði afgreidd á sama hátt ef til stendur að nota þá lífveru í einhvers konar eldi á ólíkum landsvæðum og við ólíkar aðstæður. Þá geta sjúkdómshættur einnig haft áhrif á líffræðilega fjölbreytni og því skarast mat stofnanna að einhverju leyti.

Virðingarfyllst,



Kristín Linda Árnadóttir
forstjóri



Eva B. Sólán Hannesdóttir
lögfræðingur