

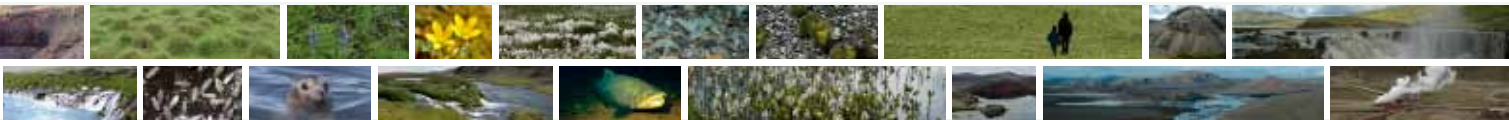




17

Framandi tegundir





## 17. Framandi tegundir

### 17.1 Inngangur

Á síðustu öld bötnuðu samgöngur verulega og flutningar fólks og varnings um heiminn jukust að sama skapi. Þetta varð til þess að ýmsar tegundir plantna og dýra voru fluttar, ýmist viljandi eða óviljandi, út fyrir sín náttúrulegu heimkynni og til svæða sem áður voru þeim lokuð af líffræðilegum eða landfræðilegum orsökum.

Margar þessara aðfluttu tegunda hafa haft jákvæð áhrif á lífsafkomu manna og eru sumar þeirra notaðar í stórum stíl í landbúnaði, garðrækt, skógrækt eða til skrauts og yndisauka. Lítil hluti framandi tegunda hefur hins vegar orðið ágengur í nýjum heimkynnum, en það eru þær tegundir kallaðar sem ógna líffræðilegri fjölbreytni. Sumar þeirra geta valdið verulegu tjóni, umhverfislega, efnahagslega og heilsufarslega, auk þess sem þær geta dregið úr breytileika innan vistkerfa.<sup>412</sup>

### 17.2 Um 41. gr. nvl. nr. 44/1999

#### 17.2.1 Orðalag ákvæðisins

Ákvæði 41. gr. náttúruverndarlaga fjallar um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 44/1999 kemur fram að greinin sé nýmæli og eigi við um lífverur sem séu framandi í íslenskri náttúru.<sup>413</sup> Átt sé við dýra- og plöntutegundir sem ekki hafa unnið sér sess í flóru eða fínu landsins, svo og sveppi og örverur. Segir jafnframt að dæmin sanni að innfluttar lífverur geti valdið verulegum spjöllum í íslenskri náttúru. Nægi að nefna afleiðingar innflutnings minks á 20. öldinni. Bent er á skuldbindingar Íslands samkvæmt nokkrum alþjóðasamningum að því er varðar innflutning framandi lífvera, þ.e. samningi um líffræðilega fjölbreytni, samningi um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu og hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna. Þessi ákvæði feli í sér skyldu til að koma í veg fyrir, draga úr eða hafa strangt eftirlit með því að fluttar séu inn erlendar tegundir sem ógna vistkerfum.

412 <http://www.ni.is/stofnunin/erlent-samstarf/nobanis/MeiraumNOBANIS/>

413 123. lp. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848, almennar athugasemdir, XI. kafli.

41. gr. náttúruverndarlaga hljóðar svo:

**41. gr. Innflutningur, ræktun og dreifing lifandi lífvera.**

Að því leyti sem ekki er kveðið á um í öðrum lögum, svo sem lögum nr. 54/1990, um innflutning dýra, getur ráðherra 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. Þar má m.a. birta skrá yfir tegundir sem óheimilt er að flytja til landsins, svo og yfir tegundir sem heimilt er að rækta hérlendis og sleppa í villtri náttúru, þar með talið á skóg-ræktarsvæðum.

Ráðherra skipar til fjögurra ára nefnd sérfræðinga stjórnvöldum til ráðgjafar um innflutning, ræktun og dreifingu framandi lífvera. Skulu stjórnvöld leita umsagnar nefndarinnar og Umhverfisstofnunar áður en tekin er ákvörðun um innflutning, ræktun eða dreifingu nýrra tegunda lifandi lífvera. Í nefndinni skulu eiga sæti einn fulltrúi tilnefndur af Náttúrufræðistofnun Íslands, einn samkvæmt tilnefningu Rannsóknastofnunar landbúnaðarins, einn samkvæmt tilnefningu Líffræðistofnunar Háskóla Íslands og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af Landgræðslu ríkisins og Skógrækt ríkisins. Ráðherra skipar formann nefndarinnar án tilnefningar.

Ákvæði greinar þessarar taka ekki til lifandi smitefna, sbr. lög um ónæmisáðgerðir, nr. 38/1978, erfðabreyttra lífvera, sbr. lög um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996, sjávarafli, sbr. lög um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, nr. 55/1998,<sup>414</sup> og þeirra tegunda sjávarspendýra sem lifa hér við land.

Efnislegt gildissvið 41. gr. nvl. nr. 44/1999 afmarkast af gildissviði ýmissa annarra laga eins og tekið er fram í greininni. Heimild umhverfisráðherra til að veita leyfi samkvæmt 1. mgr. er háð því að önnur lög taki ekki til slíks innflutnings, ræktunar og dreifingar. Ákvæðið er því uppfyllingarákvæði og grípur inn þar sem ákvæðum annarra laga sleppir. Að því marki sem það heyrir undir umhverfisráðherra getur hann ákveðið hvaða tegundir lífvera sé óheimilt að flytja til landsins, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Í 4. mgr. eru tilteknar tegundir undanskildar gildissviði greinarinnar, þ.e. lifandi smitefni, erfðabreyttar lífverur, sjávarafli og sjávarspendýr sem lifa hér við land. Segja má að 41. gr. sé fremur óskýr m.a. vegna þess að ekki er sett fram almenn meginregla um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar framandi lífvera. Sé tekið mið af orðalagi ákvæðisins eins og það var í upphaflegu frumvarpi til nýrra náttúruverndarlaga og athugasemdum við hana má þó álykta að gengið hafi verið út frá því að slík meginregla gildi.<sup>415</sup> Á grundvelli 2. mgr. 41. gr. var gefin út reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda árið 2000 og er fjallað um hana hér á eftir. Sambærileg reglugerð yfir dýrategundir hefur ekki verið gefin út.

### ***17.2.2 Reglugerð um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda nr. 583/2000***

Skömmu eftir gildistöku náttúruverndarlaga nr. 44/1999 gaf umhverfisráðherra út reglugerð á grundvelli 2. mgr. 41. gr. og tekur hún til innflutnings, ræktunar og dreifingar útlendra plöntutegunda hér á landi annarra en þeirra sem notaðar

414 Heiti laganna var breytt með lögum nr. 143/2009 og heita þau nú lög um sjávarafurðir.

415 123. lp. 1998–1999, 528. mál, þskj. 848.

eru í ylrækt, sbr. 2. gr. Markmið reglugerðarinnar er að koma í veg fyrir að útlendar plöntutegundir valdi óæskilegum breytingum á líffræðilegri fjölbreytni í íslenskum vistkerfum. Upphaflega voru hugtökin innlend tegund og útlend tegund skilgreind í 3. gr. á þann veg að *innlendar* teldust allar tölusettar tegundir í Flóru Íslands, 3. útgáfu frá 1948, sem og plöntur á lista yfir íslenskar plöntutegundir sem sérfræðinganefnd skv. 3. mgr. 41. gr. nvl. var falið að gera tillögu um, sbr. bráðabirgðaákvæði við reglugerðina. *Útlendar tegundir* teljast allar aðrar plöntutegundir en innlendar. Með breytingu sem nýlega var gerð á 3. gr. reglugerðarinnar með reglugerð 398/2011 eru innlendar tegundir hins vegar skilgreindar með vísan til viðauka við reglugerðina þar sem allar þær plöntur sem taldar eru til hinnar íslensku flóru eru tilgreindar.

Sérfræðinganefndinni er samkvæmt reglugerðinni jafnframt falið að gera tillögur til ráðherra um hvaða útlendar plöntur skuli óheimilt að flytja til landsins (A-lista) og hvaða útlendar plöntur verði heimilað að rækta hér á landi (B-lista). Einnig hvaða útlendar tegundir, sem nú eru ræktaðar í landinu, skuli teknar inn á A- eða B-lista. Þá skal nefndin gera tillögu að skilyrðum fyrir ræktun tegunda á B-lista og semja leiðbeinandi reglur um notkun þeirra. Skal ráðherra gefa listana út og birta í Stjórnartíðindum. Samkvæmt 4. gr. skal sérfræðinganefndin hafa að leiðarljósi m.a. samninginn um líffræðilega fjölbreytni, Bernarsamninginn um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu og jafnframt það grundvallarsjónarmið að leyfa skuli ræktun útlendrar tegundar ef hún hefur fyrirsjáanlega kosti fyrir afkomu mannsins eða náttúruleg samfélög og ógnar ekki líffræðilegri fjölbreytni, náttúrulegum vistkerfum og samfélögum. Listar samkvæmt ofangreindu voru ekki gefnir út fyrr en síðastliðið vor en þá gaf umhverfisráðherra út reglugerð með lista yfir plöntur á A-lista, sjá reglugerð nr. 505/2011. B-listi hefur hins vegar ekki enn verið gefinn út.

Í 6. gr. reglugerðar nr. 583/2000 er kveðið á um skyldu allra þeirra sem flytja inn útlendar plöntutegundir til að tilkynna það Náttúrufræðistofnun Íslands en stofnunin ber ábyrgð á að allar útlendar plöntutegundir sem fluttar eru til landsins séu skrásettar. Óheimilt er að rækta útlendar tegundir á friðlýstum svæðum, á svæðum sem njóta sérstakrar verndar 37. gr. nvl. og alls staðar ofan 400 m yfir sjó.<sup>416</sup> Heimilt er að taka tegund af B-lista (ræktunarlista) ef hún gerist of ágeng í íslenskri náttúru að mati sérfræðinganefndarinnar. Í reglugerðinni er kveðið á um áhættumat sem leggja skal fram vegna fyrirhugaðrar ræktunar og hvaða þættir skuli þar metnir.

### 17.2.3 Gildissvið 41. gr. nvl.

#### Almennt

Eins og áður segir afmarkast efnislegt gildissvið 41. gr. nvl. nr. 44/1999 af gildissviði ýmissa annarra laga sem ganga henni framár, sbr. bæði 1. og 4. mgr. Í ýmsum lögum er að finna ákvæði um innflutning lífandi lífvera. Til grundvallar mörgum þeirra liggja heilbrigðissjónarmið, þ.e. að koma í veg fyrir sjúkdóma í mönnum, dýrum og plöntum. Sem dæmi má nefna lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993 með síðari breytingum, lög um varnir gegn fíksjúkdómum nr. 60/2006 og lög um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum nr. 51/1981. Önnur byggja bæði á heilbrigðissjónarmiðum og sjónarmiðum um að vernda íslenskt lífríki fyrir óæskilegum breytingum. Dæmi um það eru lög um

416 Upphaflega voru hæðarmörkin 500 m yfir sjó en þau voru lækkuð með reglugerð nr. 651/2010.



innflutning dýra, nr. 54/1990, og lög um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996. Í lok XI. kafla almennra athugasemda við frumvarp það er varð að lögum nr. 44/1999 er bent á að við innflutning, ræktun og dreifingu lífvera verði ekki síður að hafa í huga náttúruverndarsjónarmið en heilbrigðissjónarmið og beri því að sýna varfærni og gæta vandlega að því hvaða áhrif slík starfsemi kunni að hafa á íslenska náttúru. Því sé umhverfisráðherra í 1. mgr. 41. gr. veitt heimild til að setja í reglugerð almenn ákvæði um skráningu, innflutning, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera hér á landi. Um nánari framkvæmd fari síðan eftir sérlögum hverju sinni.

#### Takmörkun gildissviðs samkvæmt 4. mgr. 41. gr.

Í 4. mgr. 41. gr. nvl. eru tiltekna lífverur undanþegnar gildissviði greinarinnar enda gildi um þær sérstök lög. Þarna er um að ræða lifandi smitefni, sbr. lög um ónæmisaðgerðir, nr. 38/1978, erfðabreyttar lífverur, sbr. lög um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996, sjávarafla, sbr. lög um sjávarafurðir, nr. 55/1998, og þær tegundir sjávarspendýra sem lifa hér við land.

**Lög um ónæmisaðgerðir** nr. 38/1978 voru felld úr gildi með lögum nr. 90/2000, um breytingu á sóttvarnalögum nr. 19/1997. Í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 38/1978 var kveðið á um bann við innflutningi og notkun á lifandi smitefnum (bakteríum, veirum, sveppum, sníkjudýrum og „lifandi“ ónæmifnum), sem valdið geta sjúkdómum eða sýkingu í mönnum, dýrum og fiskum. Samkvæmt 2. mgr. gat heilbrigðisráðherra vikið frá banninu ef ríkar ástæður mæltu með því samkvæmt sérstakri umsókn opinberra rannsóknastofnana. Leyfi til slíks innflutnings var einnig háð samþykki landbúnaðarráðherra og var einnig skylt að leita umsagnar landlæknis eða yfirdýralæknis, eftir því sem við átti hverju sinni. Ekki verður séð að sambærilegt ákvæði sé í núgildandi sóttvarnalögum og því óljóst hvort og þá hvaða takmarkanir gilda um innflutning lifandi smitefna.

**Lög um erfðabreyttar lífverur** nr. 18/1996 hafa að markmiði að vernda náttúru landsins, líffræðilega fjölbreytni, vistkerfi, plöntur og heilsu manna og dýra gegn hugsanlega skaðlegum og óæskilegum áhrifum erfðabreyttra lífvera. Tryggja skal að framleiðsla og notkun erfðabreyttra lífvera fari fram á siðferðilega og samfélagslega ábyrgan hátt í samræmi við varúðarregluna og grundvallarregluna um sjálf-

bæra þróun, sbr. 1. gr. laganna. Lögin taka til allrar notkunar og starfsemi með erfðabreyttar lífverur, m.a. sleppingar og dreifingar, sem og til innflutnings, sölu og flutnings þeirra. Lögin gilda ekki um lífverur sem verða til með hefðbundnum kynbótum eða náttúrulegu erfðabreytingaferli.

Umhverfisráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum en Umhverfisstofnun hefur yfirumsjón með framkvæmd þeirra. Samkvæmt lögum skal skipa níu manna ráðgjafanefnd sem hefur sérfræðiþekkingu á þessu sviði og veitir hún umsagnir samkvæmt lögum og veitir eftirlits- og framkvæmdaraðilum ráðgjöf um framkvæmd laganna. Þá er hún ráðherra til ráðgjafar, m.a. um setningu reglugerða á grundvelli laganna.

Samkvæmt 11. gr. laganna er starfsemi með afmarkaðri notkun erfðabreyttra lífvera háð leyfi Umhverfisstofnunar, sbr. þó 30. gr., og skal notkunin einungis fara fram á rannsóknarstofum eða athafnasvæðum sem Umhverfisstofnun og aðrir eftirlitsaðilar hafa samþykkt til slíkrar notkunar. Samkvæmt 16. gr. laganna er óheimilt að sleppa eða dreifa erfðabreyttum lífverum nema að fengnu leyfi Umhverfisstofnunar.

Í 27. gr. er kveðið á um viðbrögð við því ef erfðabreyttar lífverur sleppa út í umhverfið. Skal þá sá sem ábyrgð ber á starfseminni grípa til nauðsynlegra ráðstafana svo að koma megi í veg fyrir eða takmarka eins og kostur er tjón eða óþægindi sem af slysinu kunna að hljótaskast og tilkynna það án tafar til Umhverfisstofnunar.

**Lög um sjávarafurðir** nr. 55/1998. Samkvæmt 3. gr. laganna, sbr. lög nr. 40/2004 gilda lögin um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða og einnig um eftirlit með slátrun, vinnslu, pökkun og dreifingu hafbeitar-, vatna- og eldisfisks. Það er Matvælastofnun sem annast framkvæmd laganna. Í 1. mgr. 22. gr. laganna, sbr. 58. gr. laga nr. 143/2009 er kveðið á um að allur innflutningur lifandi fisks og sjávarafurða frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins skuli fara um landamærastöðvar. Sjávarafurðir í skilningi laganna eru sjávarafli, þ.e. öll sjávardýr önnur en spendýr, þ.m.t. skrápdýr, liðdýr og lindýr, og fiskafurðir, þ.e. matvæli sem unnin eru að öllu leyti eða að hluta úr sjávarafli og hafbeitar-, vatna- og eldisfiski. Samkvæmt 24. gr. getur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið án fyrirvara stöðvað innflutning ef tiltekna alvarlegar ástæður er varða heilbrigði manna og dýra réttlæta það eða sett sérstök skilyrði fyrir innflutningi.

#### Takmörkun gildissviðs samkvæmt 1. mgr. 41. gr.

Eins og áður segir gildir heimild ráðherra til að veita leyfi samkvæmt 1. mgr. 41. gr. um þau tilvik þegar ekki er fjallað um innflutninginn, ræktunina og dreifinguna í öðrum lögum. Sams konar takmörkun gildir í raun einnig samkvæmt 2. mgr. greinarinnar. Ákvæði eru í ýmsum lögum um innflutning, ræktun og dreifingu lífvera. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim.

**Lög um innflutning dýra** nr. 54/1990. Meginregla laganna er sett fram í 1. mgr. 2. gr. en þar segir m.a. að óheimilt sé að flytja til landsins hvers konar dýr, tamin eða villt, svo og erfðaefni þeirra. Dýr teljast öll lifandi landdýr, bæði hryggdýr, hryggleysingjar og lagardýr sem lifa að hluta eða öllu leyti í fersku vatni, sbr. 1. gr.

Í lögum er kveðið á um undanþágur af ýmsum toga:

1. *Almenn heimild* er í 4. mgr. 2. gr. fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að veita undanþágu frá innflutningsbanni. Það er skilyrði að yfirdýralæknir



Framandi tegundir í skógrækt.

sé því meðmæltur og að stranglega sé fylgt fyrir mælum laganna og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra. Málsmeðferð er mismunandi eftir því hvort um er að ræða nýjar dýrategundir eða erlenda stofna tegunda sem hér eru fyrir annars vegar eða tegundir sem hér eru fyrir hins vegar.

a. Ef um er að ræða *tegundir sem hér eru fyrir* þarf eingöngu meðmæli yfir dýralæknis. Ef um er að ræða gæludýr í þessum flokki gildir að yfirdýralæknir getur leyft innflutning, sbr. hér á eftir.

b. Ef um er að ræða *nýjar dýrategundir eða erlenda stofna tegunda sem hér eru fyrir* þarf að afla umsagnar Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, erfðanefndar landbúnaðarins og sérfræðinganeftardar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Með umsókn skal fylgja áhættumat, m.a. um hættu á að viðkomandi tegund geti sloppið út í umhverfið. Ákvæðin um áhættumat komu inn með lögum 167/2007, sbr. 31. gr. þeirra. Um greinina segir í frumvarpi því sem varð að lögunum að markmið slíks áhættumats sé að leggja mat á þá hættu sem fylgi því að leyfa innflutning viðkomandi tegundar fyrir lífríkið. Þannig eigi áhættumatið að leiða í ljós hvaða líkur séu á að viðkomandi tegund geti sloppið út í umhverfið og ef slíkt gerðist hvaða áhrif það gæti haft á lífríkið, svo sem líffræðilega fjölbreytni o.s.frv. Áhættumatið muni liggja fyrir þegar umsagnaraðilar veita umsögn sína um erindið og taki þeir þannig afstöðu til þess í umsögn sinni. Gert sé ráð fyrir því að ráðherra geti í reglugerð sett nánari fyrir mæli um hvernig áhættumat skuli fara fram og til hvaða þátta það skuli taka.<sup>417</sup> Ekki er að sjá að slík reglugerð hafi verið sett.

- c. Um innflutning á búfé eða erfðaeftni þess gildir að ráðherra skal leita álits fagráðs í viðkomandi búgrein áður en leyfi er veitt. Fagráðið skal meta þörf eða hugsanlegan ábata fyrir íslenska búfjárrækt af slíkum innflutningi, sbr. 4. gr. laganna.
2. Í 2. mgr. 2. gr. er fjallað um innflutning *lifandi fisks, krabbadýra, lindýra* frá eldisstöð og dýra sem lifa upprunalega villt en eru ætluð til eldis í eldisstöð. Um skilyrði fyrir slíkum innflutningi er fjallað í reglugerðum. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra getur þó þrengt þessa heimild og takmarkað eða bannað innflutning á lifandi laxfiskum ef náttúrulegum stofnum er ógnað, sbr. 3. mgr. sömu greinar.
  3. Yfirdýralæknir getur leyft innflutning á *gæludýrum* og erfðaeftni þeirra sem ekki teljast til nýrra dýrategunda eða erlendra stofna tegunda sem hér eru fyrir enda sé fylgt fyrir mælum laganna og reglugerða settum samkvæmt þeim, sbr. 4. gr. a.
  4. Matvælastofnun (yfirdýralæknir) getur leyft innflutning á *djúpfrystu svína-sæði* að uppfylltum skilyrðum, sbr. 3. mgr. 13. gr.

<sup>417</sup> 135. lþ. 2007–2008, 130. mál, þskj. 131, athugasemd við 31. gr.

Að því er varðar ræktun og dreifingu er í lögnum kveðið á um eftirlit sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis með framræktun kynja sem inn eru flutt. Það má þó fela einstökum búgreinasamböndum eða ræktunarfélögum með skilyrðum. Í lögnum eru ítarleg ákvæði um sóttvarna- og einangrunarstöðvar og um skilyrði fyrir því að heimilt sé að flytja dýr og erfðaeefni úr þeim.

**Lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim** nr. 25/1993. Tilgangur laganna er m.a. að koma í veg fyrir að nýir smitsjúkdómar berist til landsins og að hindra útbreiðslu dýrasjúkdóma. Í þessu skyni eru í lögnum ákvæði um bann við því að flytja inn tilteknar vörutegundir og ýmsar aðrar ráðstafanir til að hindra útbreiðslu dýrasjúkdóma.

**Lög um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr** nr. 66/1998. Samkvæmt ákvæði 3. málsl. 2. gr. laganna skulu dýralæknar leitast við að girða fyrir hættur sem stafað geta m.a. af innflutningi lifandi dýra og búfjárafurða, efna, áhalda eða hluta sem borið geta með sér smitefni. Samkvæmt 5. gr. laganna skal Matvælastofnun vera ráðherra og ríkisstjórn til ráðuneytis um allt er varðar heilbrigðismál dýra og hollustuhætti við framleiðslu og meðferð búfjárafurða. Meðal verkefna stofnunarinnar samkvæmt 2. mgr. greinarinnar er yfirumsjón með innflutningi og útflutningi lifandi dýra, erfðaefnis og búfjárafurða, sbr. d-lið. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. skal dýralæknaráð ávallt fjalla um innflutning búfjár og erfðaefnis þess sé hans óskað sem og um innflutning annarra dýra og búfjárafurða þegar þess er óskað af ráðherra eða Matvælastofnun.

**Lög um varnir gegn fisksjúkdómum** nr. 60/2006. Markmið laganna er samkvæmt 1. gr. þeirra að vernda lífríki vatna, vatnafisk og lagardýr sem alin eru í eldisstöð á landi eða í sjó með því að sporna við sjúkdómum og sníkjudýrum. Lögin taka til vatnafisks og innflutnings fisks og hrogná á íslenskt forráðasvæði, sbr. 2. gr. Það er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögnum en framkvæmd þeirra er að miklu leyti í höndum Matvælastofnunar. Henni til ráðgjafar er fisksjúkdómanefnd.

Í 5. gr. laganna segir að um innflutning lifandi laxfiska og annarra fiska er lifa í ósöltu vatni, óháð þroskastigi, þ.m.t. hrogná og svilja, gildi ákvæði 2. og 3. mgr. 2. gr. laga nr. 54/1990, um innflutning dýra. Þá segir að óheimilt sé að sleppa í veiðivatn lifandi fiskum, lagardýrum eða vatnablöntum sem fluttar hafi verið til landsins.

Gert er ráð fyrir að nánari ákvæði um framkvæmd laganna séu sett í reglugerð og skal ráðherra hafa um það samráð við Matvælastofnun, fisksjúkdómanefnd, Veiðimálastofnun og erfðanefnd landbúnaðarins.

**Lög um fiskrækt** nr. 58/2006. Markmið laganna er að stuðla að fiskrækt í ferskvatni, sbr. 1. gr. þeirra. Áréttað er að við framkvæmd laganna skuli þess ávallt gætt að sem minnst röskun verði á vistkerfi ferskvatns og á villtum ferskvatnsfiskstofnum og að sjálfbærri nýtingu þeirra sé ekki stefnt í hættu. Enn fremur skal gætt samræmis við framkvæmd laga um lax- og silungsveiði, laga um eldi vatnafiska og laga um varnir gegn fisksjúkdómum, sbr. 2. gr. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fer með yfirstjórn samkvæmt lögnum en framkvæmd stjórnáslunnar er að mestu í höndum Fiskistofu.

Í 8. gr. laganna er kveðið á um að við fiskrækt í ám og vötnum skuli einungis

nota stofn úr viðkomandi veiðivatni. Samkvæmt 9. gr. er hvers konar flutningur á laxfiskum úr náttúrulegu veiðivatni, hafbeitar- eða eldisstöð í annað náttúrulegt veiðivatn til stangveiði óheimill. Fiskistofa getur veitt undanþágur frá ákvæðum 8. og 9. gr., sbr. 10. gr. laganna.

**Lög um fiskeldi** nr. 71/2008. Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra m.a. að stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna. Skal við framkvæmd laganna ávallt gæta að því að sem minnst röskun verði á vistkerfi villtra fiskstofna og að sjálfbærri nýtingu þeirra sé ekki stefnt í hættu. Enn fremur skal gætt samræmis við framkvæmd laga um lax- og silungsveiði, laga um fiskrækt og laga um varnir gegn fisksjúkdómum, sbr. 2. gr. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fer með yfirstjórn samkvæmt lögnum en framkvæmd stjórnábylgjunnar er að mestu í höndum Fiskistofu.

Starfræksla fiskeldisstöðva er háð rekstrarleyfi sem Fiskistofa veitir, sbr. 7. gr. Í 13. gr. laganna er kveðið á um skyldu rekstrarleyfishafa til að tilkynna Fiskistofu ef fiskur sleppur úr fiskeldisstöð hans. Honum er enn fremur skylt að grípa til allra þeirra ráðstafana sem nauðsynlegar eru og í hans valdi standa til þess að varna því að slíkur atburður valdi vistfræðilegu tjóni.

**Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum** nr. 64/1994. Markmið laganna er m.a. að tryggja viðgang og náttúrulega fjölbreytni villtra dýrastofna, sbr. 2. gr. þeirra. Hugtakið *villt dýr* er skilgreint svo að það taki til allra fugla og spendýra, annarra en sela, hvala, gæludýra og bústofna. Lögin eru á forræði umhverfisráðherra en Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun hafa með höndum ýmis verkefni samkvæmt þeim.

Meginreglu laganna hvað varðar friðun villtra dýra er að finna í 6. gr. þeirra en þar segir að villt dýr, þar með talin þau sem koma reglulega eða kunna að berast til landsins, séu friðuð nema annað sé tekið fram í lögnum. Þá er tekið fram að um innflutning dýra gildi lög nr. 54/1990.

Í 4. mgr. 7. gr. segir að umhverfisráðherra skuli setja reglugerð um sölu, innflutning og útflutning villtra dýra og hluta þeirra, svo og egg. Ekki er að sjá að reglugerð hafi verið sett í samræmi við þessi fyrirmæli. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 64/1994 segir að umhverfisráðuneytið hafi samkvæmt greininni umsjón með útflutningi á villtum dýrum, enda hafi útflutningur villtra fugla verið undir stjórn menntamálaráðuneytis fyrir stofnun umhverfisráðuneytis. Sjálfsagt sé að umhverfisráðuneyti hafi einnig umsjón með innflutningi í samráði við landbúnaðarráðuneyti, sbr. lög um innflutning dýra, nr. 54/1990, ef um sé að ræða dýr sem gætu sest hér að eða dýr sem séu í útrýmingarhættu annars staðar í heiminum. Því sé gert ráð fyrir að umhverfisráðherra setji reglugerð um inn- og útflutning villtra fugla og villtra spendýra eða afurða þeirra.<sup>418</sup>

Í 7. mgr. 7. gr. er kveðið á um heimild ráðherra, að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands, til að beita sér fyrir útrýmingu stofns eða tegundar dýra sem flust hefur til Íslands af mannavöldum. Ráðherra getur einnig að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar aflétt tímabundið og á ákveðnum svæðum friðun á stofnum eða tegundum villtra dýra, sem flust hafa til Íslands af mannavöldum, til að halda stofnum niðri.

418 117. lþ. 1993, mál nr. 201, þskj. 223.

**Lög um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum** nr. 51/1981. Tilgangur laganna er að tryggja sem best góða og heilbrigða ræktun plantna hér á landi, sbr. 1. gr. þeirra. Planta merkir samkvæmt lögnum heilar jurtir og viðarplöntur svo og hlutar þeirra. Í lögnum er kveðið á um heimildir landbúnaðarráðherra til að grípa til varnarráðstafana og gefa út reglugerðir til að stuðla að markmiði laganna, þar á meðal til að koma í veg fyrir að hættulegir skaðvaldar berist til landsins og dreifist innanlands og að útrýma skaðvöldum sem þegar hafa borist til landsins teljist það framkvæmanlegt. Skaðvaldar teljast í skilningi laganna þær lífverur og lífrænir þættir sem valda meinum á plöntum, þ.e. veirur, berfrymingar, bakteríur, sveppir og meindýr. Landbúnaðarráðherra getur m.a. fyrirskipað eftirlit með innflutningi, útflutningi og dreifingu innanlands á öllum tegundum plantna, mold, húsdýraáburði, umbúðum og öðru, sem getur borið sjúkdóma og meindýr á plöntur, sbr. 3. gr. laganna.

Á grundvelli laganna hefur verið gefin út reglugerð um innflutning og útflutning á plöntum og plöntuafurðum nr. 189/1990, sbr. rg. nr. 91/1998 og 393/1999. Í reglugerðinni er m.a. kveðið á um bann við innflutningi plöntuskaðvalda og plantna sem taldar eru upp í viðaukum. Einnig eru ákvæði um innflutning annarra plantna og um það hvenær heilbrigðisvottorð þarf að fylgja. Þá er fjallað um innflutningsstaði, tollafgreiðslu og afhendingu sem og veitingu undanþága frá ákvæðum reglugerðarinnar. Eftirlit með því að ákvæðum reglugerðarinnar sé framfylgt er í höndum Matvælastofnunar og tollyfirvalda.

**Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda** nr. 33/2004. Markmið laganna er m.a. að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnun sem stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað lífandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess. Í lögnum er gert ráð fyrir að nánari ákvæði um framkvæmd þeirra verði sett í reglugerðum og er í 6. gr. kveðið á um setningu reglugerða um ýmis atriði, þar á meðal takmörkun eða bann við losun kjölfestuvatns frá öðrum hafsvæðum til að koma í veg fyrir að framandi lífverur berist til landsins, sbr. m-lið 1. mgr. Nýverið gaf umhverfisráðherra út reglugerð um kjölfestuvatn, nr. 515/2010. Markmið hennar samkvæmt 1. gr. er að koma í veg fyrir að framandi lífverur og meinvaldar, svo sem veirur og sýklar, berist með kjölfestuvatni til hafsvæða og stranda umhverfis Ísland með því að takmarka losun þess.

**Lög um skógrækt** nr. 3/1955. Markmið skógræktarlaga og þar með Skógræktar ríkisins er að vernda, friða og rækta skóga og skógarleifar sem eru í landinu, að græða upp nýja skóga þar sem henta þykir og að leiðbeina um meðferð skóga og kjarris og annað það, sem að skógrækt og skóggræðslu lýtur. Engin ákvæði eru í lögnum um tegundir plantna sem nota má í skógrækt.

**Lög um landgræðslu** nr. 17/1965. Tilgangur laga um landgræðslu er að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og að græða upp eydd og vangróin lönd. Engin ákvæði eru í lögnum um tegundir plantna sem nota má til landgræðslu. Í 2. mgr. 40. gr., sbr. lög nr. 54/1975, segir að rannsóknarstofnun landbúnaðarins (nú rannsóknarsvið Landbúnaðarháskóla Íslands) beri í samvinnu við Landgræðslu ríkisins að leita eftir nýjum plöntutegundum sem vænlegar séu til landgræðslu. Samkvæmt 41. gr. er Landgræðslu ríkisins heimilt að koma á fót gróðrarstöð til að fjölga þeim tegundum plantna sem nothæfar reynast til landgræðslu.

## 17.3 Alþjóðlegir samningar

### 17.3.1 Samningur um líffræðilega fjölbreytni

Í 8. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni (sjá kafla 4.2) er fjallað um vernd upprunalegs umhverfis. Samkvæmt h-lið skal hver samningsaðili, eftir því sem hægt er og viðeigandi, koma í veg fyrir að fluttar séu inn erlendar tegundir sem ógna vistkerfum, búsvæðum eða tegundum, að öðrum kosti stjórna þeim eða uppræta þær.

Á ráðstefnu samningsaðila í Haag árið 2002 voru samþykktar leiðbeiningarreglur um framkvæmd þessa ákvæðis, sjá ákvörðun nr. VI/23 „Alien species that threaten ecosystems, habitats or species“. Í inngangskafli er áréttað að samningsaðilar geri sér grein fyrir að ágengar framandi tegundir séu eitt af því sem helst ógni líffræðilegri fjölbreytni, einkum í vistkerfum sem eru landfræðilega og þróunarlega einangruð, og að hættan sem af þeim stafi kunní að vaxa vegna aukinnar heimsverslunar, samgangna, ferðamennsku og loftslagsbreytinga.

Í leiðbeiningarreglunum er sett fram regla um svokallaða þriggja stiga nálgun „Three-stage hierarchical approach“ og er hún grundvöllur aðgerða gegn ágengum framandi tegundum. Stigin þrjú eru:

1. Það að koma í veg fyrir innkomu ágengra framandi tegunda er yfirleitt mun hagkvæmara og umhverfisvænna en aðgerðir sem ráðast þarf í eftir að slíkar tegundir hafa fest sig í sessi.
2. Ef ágeng framandi tegund hefur numið land er mikilvægt að greina það fljótt og grípa tafarlaust til aðgerða til að hindra að hún festi rætur. Oft er æskilegt að uppræta viðkomandi tegund eins fljótt og mögulegt er.
3. Ef uppræting er ekki möguleg er nauðsynlegt að hindra útbreiðslu og skipuleggja aðgerðir til langs tíma til að hemja tegundina.

Leiðbeiningarreglurnar eru samtals 15. Þær fjalla m.a. um að beita skuli varúðarreglu og byggja á vistkerfisnálgun, að efla skuli rannsóknir og eftirlit sem og fræðslu og aukna vitund almennings. Þá taka reglurnar til landamæraeftirlits, aðgerða til að stjórna vísitandi innflutningi og koma í veg fyrir óviljandi innleiðslu, aðgerða til að draga úr áhrifum ágengra framandi tegunda, uppræta þær eða koma í veg fyrir dreifingu þeirra.

Efnt hefur verið til samstarfs við fjöldamarga aðila og stofnanir um framkvæmd ákvæðis h-liðar 8. gr. samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Þeirra á meðal eru framkvæmdaaðilar ýmissa alþjóðasamninga, s.s. Bernarsamningsins um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu, Ramsar-samningsins um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf, alþjóðasamningsins um plöntuvernd og CITES-samningsins. Einnig má nefna ýmsar alþjóðastofnanir, s.s. Alþjóðaheilbrigðisstofnunina (FAO), Alþjóðaflugmálastofnunina (ICAO), Alþjóðasiglingamálastofnunina (IMO), Alþjóðastofnun um dýraheilbrigði (OIE) og Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO).

Komið hefur verið á fót samstarfsverkefni þjóða í Norður-Evrópu (NOBANIS) sem hefur það að markmiði að draga úr eða koma í veg fyrir tjón af völdum ágengra tegunda. Verkefnið stuðlar að því að hrinda í framkvæmd tilmælum ráðstefnu samningsaðila samningsins um líffræðilega fjölbreytni.<sup>419</sup> Þátttakendur í

419 <http://www.nobanis.org/About.asp>

verkefninu eru nú 19 talsins.<sup>420</sup> Verkefnið tekur til lífvera í sjó, fersku vatni og á landi og miðar að því að þróa og búa til net gagnagrunna með upplýsingum um framandi tegundir í Norður-Evrópu og gera þær aðgengilegar á veraldarvefnum. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur tekið þátt í verkefninu fyrir Íslands hönd.

### **17.3.2 Samningur um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu**

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. Bernarsamningsins (sjá kafla 4.4) um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu samþykkir sérhver samningsaðili að stuðla að endurreisn stofna innlendra villtra plöntu- og dýrategunda þar sem slíkt myndi efla verndun hætt kominna tegunda og að hafa strangt eftirlit með innflutningi útlendra tegunda.

Á grundvelli samningsins hefur verið samin evrópsk aðgerðaáætlun um ágengar framandi tegundir, „European Strategy on Invasive Alien species“.<sup>421</sup> Áætlunin sem er frá 2003 er liður í að þróa og hrinda í framkvæmd samræmdum aðgerðum og efla samstarf í allri Evrópu til að koma í veg fyrir eða lágmarka óæskileg áhrif ágengra framandi tegunda á líffræðilega fjölbreytni álfunnar og afleiðingar fyrir efnahagslíf ríkja og heilsu og vellíðan manna. Aðgerðaáætlunin byggir að miklu leyti á fyrrnefndum leiðbeiningarreglum á grundvelli samningsins um líffræðilega fjölbreytni (ákvörðun nr. VI/23).

### **17.3.3 Ramsar-samningurinn um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi einkum fyrir fuglalíf**

Á ráðstefnu aðila Ramsar-samningsins (sjá kafla 4.3) hafa verið samþykktar ályktanir varðandi ágengar tegundir og votlendi (ályktanir nr. VII 14 og nr. VIII 18 „Invasive species and wetlands“). Þar eru samningsaðilar hvattir til aðgerða til að vernda votlendissvæði fyrir ágengum framandi tegundum sem kunna að ógna líffræðilegum einkennum slíkra svæða og tegundum sem þar lifa. Komið hefur verið á fót samstarfi milli framkvæmdaaðila samninganna um líffræðilega fjölbreytni og Ramsar-samningsins og er unnið samkvæmt sameiginlegri framkvæmdaáætlun þessara aðila.

### **17.3.4 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna**

Í 196. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna segir m.a. að ríki skuli gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir, draga úr og hafa eftirlit með innflutningi ólíkra eða nýrra tegunda af ásettu ráði eða fyrir tilviljun til ákveðins hluta hafrýmisins sem kunni að valda þar verulegum og skaðlegum breytingum.

Fyrir tilstilli Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) var gerður alþjóðlegur samningur árið 2004 um aðgerðir í því skyni að draga úr óæskilegum áhrifum kjölfestuvatns (International convention for the control and management of ships' ballast water and sediments). Samningurinn hefur enn ekki tekið gildi og Ísland hefur ekki gerst aðili að honum. Hins vegar hafa ýmis ríki sett sér reglur í samræmi við efni samningsins.

420 Austurríki, Belgía, Danmörk, Eistland, Færeyjar, Finnland, Grænland, Holland, Írland, Ísland, Lettland, Litháen, Noregur, Pólland, Rússland, Slóvakía, Svíþjóð, Tékkland og Þýskaland.

421 *European Strategy on Invasive Alien Species*, Final version. T-PVS (2003) 7 revised.

Í júní 2010 setti umhverfisráðherra reglugerð um kjölfestuvatn sem ætlað er að takmarka losun kjölfestuvatns til að koma í veg fyrir að framandi lífverur, svo sem þörungar, krabbadýr og sýklar, berist með kjölfestuvatni til hafsvæða og stranda umhverfis Ísland. Reglugerðin er sett á grundvelli laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 og með hliðsjón af samningnum um líffræðilega fjölbreytni.<sup>422</sup>

### 17.3.5 Alþjóðasamningur um plöntuvernd

Alþjóðasamningur um plöntuvernd var gerður árið 1951 og endurskoðaður árin 1979 og 1997. Ísland gerðist aðili að samningnum árið 2005.

Samningurinn skapar ramma um alþjóðlega samvinnu til að koma í veg fyrir útbreiðslu sjúkdóma í plöntum og plöntuafurðum. Skal hver samningsaðili tilnefna tengilið sem annast upplýsingaskipti í tengslum við framkvæmd samningsins. Það er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið sem fer með þetta hlutverk af Íslands hálfu.

Árið 2005 var komið á fót samstarfi milli skrifstofa plöntuverndarsamningsins og samningsins um líffræðilega fjölbreytni og skiptast þær á upplýsingum og taka þátt í verkefnum hvor annarrar.

Samkvæmt samningnum skulu aðilar koma á fót viðvörunarkerfum og útbúa lista yfir plöntuskaðvalda, þ.m.t. ágengar framandi plöntutegundir sem ógna umhverfinu og líffræðilegri fjölbreytni.

## 17.4 Ákvæði í norrænum lögum

### 17.4.1 Dönsk, sænsk og finnsk löggjöf

Nefndin tók til skoðunar norræna löggjöf á þessu sviði. Í dönskum lögum er að finna ákvæði um framandi tegundir í náttúruverndarlögum (naturbeskyttelsesloven LBK nr. 933 frá 24. september 2009). Líkt og í íslenskum lögum er ákvæði um framandi tegundir að finna í ýmsum lögum og málaflokkurinn heyrir undir fjölmörg stjórnvöld.

Fjallað er um framandi tegundir í sænsku umhverfislögunum (miljöbalken 1998:808). Árið 2008 var gefin út skýrsla og aðgerðaráætlun um framandi tegundir (Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter og genotyper). Í skýrslunni er það gagnrýnt að sænskt regluverk um framandi tegundir sé ógegnsett og að reglurnar séu á víð og dreif í löggjöfinni. Þá heyrir þessi málaflokkur undir mörg stjórnvöld. Er mælt með því að sett verði samhangandi regluverk sem taki til vísitandi og óviljandi innflutnings, útflutnings, dreifingar og notkunar o.s.frv.

Í finnsku náttúruverndarlögunum nr. 1096/1996 (Nature Conservation Act) er fjallað um útbreiðslu framandi tegunda og um heimild umhverfisráðuneytisins til að setja reglur til að hindra útbreiðslu framandi tegunda.

### 17.4.2 Norsk löggjöf

Hér verður gerð sérstök grein fyrir ákvæðum norskra laga um framandi lífverur. Ástæða þess að sérstaklega hefur verið litið til Noregs í þessu efni er að þar voru sett ný og afar vönduð náttúruverndarlög árið 2009 þar sem megináhersla er lögð

422 Sjá: <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1663>



Þrífyssa.

á fjölbreytni náttúrunnar (*lov om forvaltning av naturens mangfold*). Þar er að finna ítarleg og að mati nefndarinnar vel útfærð ákvæði um framandi lífverur.

Ákvæðin standa í IV. kafla laganna og skiptist hann í fimm greinar, 28.–32. gr. Í 28. gr. er fjallað um aðgæsluskyldu, 29. gr. fjallar um innflutning lifandi tegunda, í 30. gr. er að finna almennar reglur um dreifingu og í þeirri 31. er fjallað um dreifingu án sérstaks leyfis. Síðasta grein kaflans fjallar svo um tengsl við önnur lög. Kaflinn er birtur sem fylgiskjal með hvítbókinni.

Greinar IV. kafla fjalla þannig eingöngu um aðgerðir til að fyrirbyggja neikvæð áhrif framandi lífvera, þ.e. með ákvæðum um innflutning og dreifingu. Í kaflanum er hins vegar ekki fjallað um aðgerðir gagnvart framandi lífverum sem þegar hafa tekið sér bólfestu í náttúrunni. Um þessi efni er hins vegar fjallað í ýmsum öðrum ákvæðum laganna, þar á meðal í kafla II (almenn ákvæði), kafla III (um tegundavernd), kafla V (svæðavernd) og í kafla IX (framkvæmd og þvingunarúrræði).

### Aðgæsluskylda

Í 28. gr. norsku laganna er fjallað um aðgæsluskyldu (krav til aktsomhet). Ákvæðið kemur til viðbótar almennu ákvæði um aðgæsluskyldu í 6. gr. laganna. Talin er þörf á að kveða sérstaklega á um aðgæsluskyldu varðandi dreifingu framandi lífvera vegna þeirra alvarlegu afleiðinga sem þær geta haft á líffræðilega fjölbreytni.

Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar er það hættan á óheppilegum afleiðingum fyrir líffræðilega fjölbreytni sem virkjar aðgæsluskylduna. Þetta þýðir að það er nóg að af dreifingunni stafi hættan fyrir staðbundnar tegundir, vistgerðir eða vistkerfi til þess að aðgæsluskyldan gildi.<sup>423</sup> Hér skiptir líka máli að gert er ráð fyrir að dreifing sé í ýmsum tilvikum undanþegin leyfisskyldu og í þeim tilvikum hefur aðgæsluskyldan sérstaka þýðingu. Oft á dreifing framandi lífvera sér stað óviljandi og því mikilvægt að gera kröfu um sérstaka aðgæsluskyldu til þeirra sem stunda starfsemi þar sem mögulegt er að framandi lífverur sleppi út í umhverfið og valdi þar tjóni.

Í 2. mgr. 28. gr. er gerð krafa til þess sem stendur fyrir starfsemi eða framkvæmdum sem geta haft í för með sér dreifingu lifandi lífvera að koma í veg fyrir

423 Ot.prp. nr. 52. Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), bls. 172.

þetta. Þetta gildir um dreifingu á stöðum þar sem lífverurnar koma ekki fyrir náttúrulega og krafan gildir að því marki sem sanngjarnt má telja. Ákvæðið á einkum við um starfsemi eða framkvæmdir þar sem dreifingin er óviljandi afleiðing og leggur ekki sjálfstæða skyldu á framkvæmdaaðilann að gera nýjar rannsóknir til að kortleggja áhættuna en slík skylda getur hins vegar leitt af öðrum ákvæðum eða öðrum lögum.

### Innflutningur

Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. norsku laganna er innflutningur<sup>424</sup> lífandi eða lífvænlegra lífvera að meginstefnu leyfisskyldur. Stjórnvöld geta með þessu móti komið í veg fyrir innflutning lífvera sem ógnað geta norskri náttúru en jafnframt er nauðsynlegt að tryggja öflugt eftirlit með innflutningi. Í 2. mgr. er ákvæði sem á að stuðla að einfaldaðri málsmeðferð ef um er að ræða innflutning í tengslum við dreifingu og í 3. mgr. er hnykktt á því að leyfi skuli ekki veitt ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn muni hafa verulegar óheppilegar afleiðingar fyrir líffræðilega fjölbreytni.

Í 4. mgr. er reglugerðarheimild og er m.a. heimilt að setja reglur um að tilteknar lífverur megi flytja inn án leyfis eða kveða á um bann við innflutningi tiltekinna lífvera ef það þykir nauðsynlegt. Í 5. mgr. eru m.a. ákveðnir flokkar lífvera undanþegnir leyfisskyldunni, þ.e. ef ekki leiðir annað af reglugerð sem sett er samkvæmt greininni. Ástæðan fyrir þessu er m.a. að fullnægjandi ákvæði eru í öðrum lögum til að girða fyrir hættu á tjóni af völdum þeirra.

### Dreifing

Í 30. gr. norsku laganna eru almennar reglur um dreifingu lífvera og í þeirri 31. eru sérreglur um tegundir sem heimilt er að dreifa án sérstaks leyfis. Meginreglan er að dreifing sé leyfisskyld og nær skyldan til þeirra lífvera sem taldar eru upp í staflíðum a-d í 1. mgr. 30. gr. Þetta eru:

- lífverur sem ekki eru náttúrulegar í Noregi
- villtar lífverur sem ekki hafa áður lifað á svæðinu
- allar lífverur sem sleppt er í sjó eða vatn (nema tegundir sem eru þar staðbundnar) nema leyfi sé fengið eftir fiskeldislögunum (akvakulturlöven)
- framandi lífverur sem stjórnvöld hafa ákveðið að leyfisskylda taki til.

Leyfisskyldan gerir það mögulegt að koma í veg fyrir að lífverum sem þegar hafa verið fluttar inn verði sleppt í náttúruna án þess að afleiðingar þess séu metnar. Eins er reglunum ætlað að stýra því hvort lífverur séu fluttar milli svæða innanlands ef af því getur stafað hættu fyrir líffræðilega fjölbreytni.

Um undanþágu frá leyfisskyldunni er fjallað í 31. gr. og er áréttað að þá gildi aðgæsluskylda 28. gr. Undanþágan tekur m.a. til plantna sem ræktaðar eru í gördum, skrúðgördum og öðrum ræktuðum svæðum þar sem ekki er ástæða til að ætla að þær muni dreifa sér út fyrir svæðið.

### Tengsl við önnur lög

Í sumum tilvikum þarf leyfi samkvæmt fleiri en einum lögum til innflutnings og

424 Hugtakið innflutningur (innførsel) er skýrt svo í h-lið 3. gr.: kryssing av grense på land mot nabostat eller ilandføring fra områder utenfor lovens virkeområde.

dreifingar lífvera. Þetta er áréttað í 1. mgr. 32. gr. Þar er einnig kveðið á um að stjórnvöld skuli tryggja samræmda málsmeðferð í slíkum tilvikum.

Í 2. mgr. greinarinnar segir að reglur kaflans taki ekki til erfðabreyttra lífvera sem falla undir lög þar um. Í 3. mgr. er áréttað að mat samkvæmt ákvæðum kaflans taki ekki til sjónarmiða um heilbrigði plantna, dýra og manna sem lög um smit-sjúkdóma og matvælalög taka til.

## 17.5 Niðurstaða nefndarinnar um 41. gr. nvl.

Eins og áður segir ganga önnur lög sem kveða á um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera framur ákvæðum 1. og 2. mgr. 41. gr. nvl. Þetta þýðir að valdheimildir umhverfisráðherra eru óskýrar á þessu málefnasviði enda þótt hann beri meginábyrgð á vernd íslensks lífríkis og líffræðilegrar fjölbreytni landsins. Ákvæði 1. mgr. 41. gr. er óskýrt að efni til enda ekki sett fram með afdráttarlausum hætti sjálfstæð meginregla um leyfisskyldu að því er varðar innflutning og dreifingu lifandi framandi lífvera.

Afmörkun gildissviðs 41. gr. gagnvart öðrum lögum er fremur vandasöm nema að því er varðar lög um erfðabreyttar lífverur og lög um sjávarafurðir, sbr. 4. mgr. greinarinnar. Óvissa er um lifandi smitefni eftir brottfall laga um ónæmisaðgerðir og þarf að huga sérstaklega að þeim flokki. Eins og fram kemur í yfirlitinu hér að framan snerta fjölmörg lög þetta málefni og stjórnvöld þvi afar flókin. Samspil 41. gr. og laga nr. 54/1990 um innflutning dýra er nokkuð óljóst og þar með samspil valdheimilda þeirra tveggja ráðherra sem þessi lög heyra undir. Lög nr. 54/1990 eru heildarlög um innflutning dýra og ganga framur ákvæðum nvl. samkvæmt fyrir mælum í 1. mgr. 41. gr. Eins og áður segir er fjallað um innflutning á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum tegunda sem hér eru fyrir í 5. gr. laga nr. 54/1990. Kemur þá til umsögn Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, erfðanefndar landbúnaðarins og sérfræðinganevndar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Þessi þáttur er því sameiginlega á ábyrgð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og umhverfisráðherra en að mati nefndarinnar er ekki nægilega skýrt hvernig sú ábyrgð skiptist. Ekki hefur verið sett reglugerð um áhættumat samkvæmt 5. gr. eins og heimilað er í greininni.

Samkvæmt 2. mgr. 41. gr. skal umhverfisráðherra í reglugerð kveða á um skráningu, innflutning, ræktun og dreifingu lifandi framandi lífvera hér á landi en þó er gerður sams konar fyrirvari um þessa skyldu og í 1. mgr., þ.e. um forgang annarra laga. Það er því óljóst hvert valdsvið umhverfisráðherra er í raun að þessu leyti. Reglugerð hefur verið sett um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plantna en það tók áratug að setja saman lista sem sérfræðinganevnd skv. 3. mgr. 41. gr. er þar falið að gera tillögur um. Ekki hefur enn verið gefinn út B-listi samkvæmt reglugerðinni.

Af yfirlitinu hér að framan má sjá að fjöldamörg stjórnvöld og stofnanir koma að eftirliti, stjórnvöldu og ráðgjöf vegna innflutnings og dreifingar lifandi lífvera. Þar má nefna Matvælastofnun (og yfirdýralækni), Fiskistofnu, Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Veiðimálastofnun og rannsóknasvið Landbúnaðarháskóla Íslands. Auk þess koma að þessu ekki færri en sex sérfræðinganevndir, þ.e. fisksjúkdómanefnd, erfðanefnd landbúnaðarins, fagråd búgreina, sérfræðinganevnd samkvæmt náttúruverndarlögum, ráðgjafarnevnd um erfðabreyttar lífverur og dýralæknaráð. Þegar saman kemur óskýrt og margskipt regluverk og það að ábyrgð er skipt milli fjöldamargra stjórnvalda og stofnana skapast hætta á því



Lúpína í fjallshlið.

að ekki náist heildaryfirsýn yfir málaflokkinn og að stjórnvöld verði óskilvirk. Slíkt fyrirkomulag er ekki vel til þess fallið að tryggja vernd lífríkis landsins og uppfylla skuldbindingar þess efnis sem íslenska ríkið hefur undirgengist með aðild að ýmsum alþjóðlegum samningum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar, „Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni“, frá árinu 2006 eru gerðar athugasemdir við hversu takmörkuð áhrif aðild að samningnum hefur haft á íslenska löggjöf og opinbera stefnu á sviði líffræðilegrar fjölbreytni. Meðal annars er bent á að umhverfisráðuneytið hafi umsjón með framfylgd samningsins en engu að síður sé stór hluti þeirrar löggjafar sem taki á þessum málaflokki á ábyrgð sjávar- og landbúnaðarráðuneytisins. Engin stofnun hafi beinlínis það meginhlutverk að gæta sérstaklega hagsmuna umhverfisins eða náttúrunnar, þ.e. verða eins konar talsmaður eða umboðsmaður náttúrunnar. Bendir Ríkisendurskoðun á að framkvæmd á löggjöf um skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum feli í sér víðtækt hagsmunamat þar sem sjónarmið náttúru þurfi stundum að víkja fyrir öðrum hagsmunum sem taldir eru ríkari. Þó svo að þessi skipan mála sé ekki óeðlileg þá tryggi hún ekki að náttúran fái það vægi sem t.d. er ætlast til samkvæmt samningi um líffræðilega fjölbreytni. Því sé æskilegt að Alþingi og stjórnvöld skoði hvort tilefni sé til að fela tilteknu stjórnvaldi sérstaklega það hlutverk að fylgjast með hvernig staðið er að verndun og varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni á Íslandi. Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun sinni þessu verkefni að hluta en engu að síður skorti almenna yfirsýn og virkan samráðsvettvang til að eðlilega verði staðið að innleiðingu og framfylgd samningsins hér á landi.<sup>425</sup>

Nefndin tekur undir ofangreindar ábendingar Ríkisendurskoðunar en bendir jafnframt á að frá því skýrslan kom út hefur ríkisstjórnin (2008) samþykkt stefnumörkun Íslands um framkvæmd samnings um líffræðilega fjölbreytni auk þess sem umhverfisráðherra hefur lagt fram framkvæmdaáætlun um framkvæmd stefnunnar. Í áætluninni er að finna tillögur um þau verkefni sem vinna þarf að á þessu sviði, svo sem rannsóknir og vöktun, en ekki er beinlínis fjallað um stjórnvöld málaflokksins eða tillögur um úrbætur á því sviði.

## 17.6 Frumvarp til laga um breytingar á náttúruverndarlögum

### 17.6.1 Inngangur

Eins og fram kemur í inngangi og í 8. kafla þá hefur vinna nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga verið tvíþætt. Annars vegar lagði nefndin til breytingar á nógildandi lögum sem hún taldi nauðsynlegt að næðu fram að ganga sem fyrst og hins vegar hefur nefndin unnið að heildarendurskoðun laganna með gerð þessarar hvítbókar. Í nóvember 2010 afhenti nefndin umhverfisráðherra drög að

425 Samningur um líffræðilega fjölbreytni. Ríkisendurskoðun, janúar 2006.

frumvarpi<sup>426</sup> til laga um breytingar á náttúruverndarlögum nr. 44/1999 en í því voru m.a. lagðar til breytingar á 41. gr. um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera. Við gerð tillagnanna hafði nefndin í fyrsta lagi til hliðsjónar þá alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að og varða þetta málefni. Í öðru lagi leit nefndin sérstaklega til norsku laganna um náttúrulega fjölbreytni. Ástæður þess eru annars vegar að kafli laganna um framandi lífverur er að mati nefndarinnar afar vel útfærður og hins vegar telur nefndin eðlilegt að að horfa til Noregs í þessu tilliti enda margt líkt með löndunum tveimur, bæði hvað varðar náttúrufar, löggjöf og stöðu í alþjóða- og svæðasamstarfi. Þó ber hér jafnframt að draga fram og leggja áherslu á sérstöðu Íslands vegna landfræðilegrar einangrunar og tegundafátæks og viðkvæms lífríkis. Í þriðja lagi hafði nefndin það að markmiði að skerpa og skýra ábyrgð og valdheimildir umhverfisráðherra, sem og undirstofnana umhverfisráðuneytisins, að því er varðar framandi lífverur í samræmi við ábyrgð hans á vernd íslensks lífríkis og líffræðilegrar fjölbreytni landsins. Það var mat nefndarinnar að greina þyrfti að ábyrgð á sjúkdómavörnum annars vegar og ábyrgð á vernd lífríkis hins vegar þó vissulega skarist þessi svið verulega. Þetta væri nauðsynlegt til að tryggja virka vörn gegn innflutningi ágengra framandi tegunda og óábyrgri dreifingu lifandi lífvera. Þá leitaðist nefndin við að einfalda stjórnsýslufyrirkomulag þessara mála með því að leggja til að meginstofnunum umhverfisráðuneytisins yrði fallin meginábyrgð á málaflokknum og jafnframt að sérfræðinganefnd samkvæmt 3. mgr. 41. gr. yrði lögð niður.

Frumvarpsdrög nefndarinnar voru birt á heimasíðu umhverfisráðuneytisins og barst ráðuneytinu fjöldi umsagna, sér í lagi við tillögu um breytingar á 41. gr. Af umsögnum sem bárust um 41. gr. má ráða að mikils misskilnings gætir um tilgang og eðli breytinganna sem nefndin lagði til. Því taldi umhverfisráðherra nauðsynlegt að þessar breytingartillögur fengju frekari umfjöllun og lagði því til við nefndina að nánar yrði fjallað um tillögur hennar um breytingar á 41. gr. í hvítbókinni.

### 17.6.2 Tillögur um breytingu á 41. gr. náttúruverndarlaga

Í frumvarpi því sem nefndin afhenti umhverfisráðherra í lok árs 2010 voru settar fram eftirfarandi tillögur um breytingar á 3. gr. (skilgreiningar) og 41. gr. náttúruverndarlaga.

#### Skilgreiningar

Nefndin lagði til að bætt yrði við 3. gr. laganna fjórum orðskýringum sem tengdust beint þeim breytingum sem lagðar voru til á 41. gr. Orðskýringarnar eru þessar:

1. *Ágeng framandi lífvera*: Framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni.
2. *Framandi lífverur*: Dýr, plöntur, sveppir og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins.
3. *Innflutningur lifandi lífvera*: Flutningur lifandi lífvera af völdum manna til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.
4. *Líffræðileg fjölbreytni*: Breytileiki meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin öll vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra. Hugtakið nær til fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

426 Sjá nánari umfjöllun í 8. kafla.

Um hugtökin segir í athugasemdum nefndarinnar við greinina:

Hugtakið framandi lífverur er ekki skilgreint sérstaklega í náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að þeim lögum er hugtakið skilgreint svo að það taki til dýra- og plöntutegunda sem ekki hafa unnið sér sess í flóru eða fánu landsins, svo og sveppa og örvera. Hér er gengið út frá svipaðri skilgreiningu sem miðast við dýr, plöntur, sveppi og örverur sem ekki koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins. Með lífverum „sem koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins“ er átt við lífverur sem hér voru til staðar við landnám og lífverur sem síðan hafa borist til landsins af eigin rammleik og haslað sér völl í lífríki þess án íhlutunar manna. Sem dæmi er miðað við að náttúrulegar og innlendar plöntur séu allar tölusettar tegundir í Flóru Íslands, og plöntur á lista yfir íslenskar plöntutegundir, sbr. ákvæði til bráðabirgða skv. reglugerð nr. 583/2000<sup>427</sup> sem sett er samkvæmt núverandi 41. gr. laga um náttúruvernd. Skilgreiningin aðgreinir þannig lífverur sem koma náttúrulega fyrir í vistkerfum landsins frá þeim sem menn hafa flutt inn til landsins í margvíslegum tilgangi en sá innflutningur hefur einkum átt sér stað frá miðri 20. öld. Aðgreiningin er ekki ótvíræð og áfram kann því að vera uppi óvissa um hvort tiltekin tegund hefur borist til landsins af eigin rammleik eða óviljandi með varningi eða á annan hátt. Sú merking orðsins „náttúrulegur“ sem hér er lögð til grundvallar hefur skírskotun til markmiðsákvæðis laganna þar sem segir að lögin eigi að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum (sbr. 2. mgr. 1. gr.).

Ágeng framandi lífvera er framandi lífvera sem ógnar líffræðilegri fjölbreytni. Báðar þessar skilgreiningar eru efnislega í samræmi við sambærilegar skilgreiningar í samningnum um líffræðilega fjölbreytni.<sup>428</sup>

Hugtakið innflutningur lífvera þarf að skilgreina vegna þeirra reglna sem lagðar eru til í 4. gr. frumvarpsins. Það vísar til flutnings lifandi lífvera af manna völdum til landsins eða á íslenskt hafsvæði frá löndum eða svæðum utan Íslands.

Við skýringu hugtaksins líffræðileg fjölbreytni er byggt á skilgreiningu samningsins um líffræðilega fjölbreytni og er þar átt við breytileika meðal lífvera á öllum skipulagsstigum lífs, þar með talin vistkerfi á landi, í sjó og ferskvatni og vistfræðileg tengsl þeirra sem og fjölbreytni innan tegunda, milli tegunda og í vistkerfum.

### Tillaga um breytingu á 41. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins lagði nefndin til að fimm nýjar greinar komi í stað 41. greinar núgildandi laga, þ.e. 41. gr. og 41. gr. a–d. Þær breytingar fela í sér skýrari reglur um innflutning lifandi framandi lífvera og um dreifingu lifandi lífvera og miða að því að draga úr hættu á tjóni á lífríki Íslands af völdum framandi lífvera.

Í almennum athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu er fjallað um þá hættu sem stafað getur af ágengum framandi lífverum og þörfina á skýrum reglum til að sporna við henni. Einnig er gerð grein fyrir skuldbindingum Íslands samkvæmt alþjóðsamningum á þessu sviði, sbr. umfjöllun í kafla 17.3 hér að framan. Þá segir enn fremur:

427 Sjá nú reglugerð nr. 398/2011 um breytingu á reglugerð nr. 583/2000 um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda.

428 Hér er átt við skilgreiningar leiðbeiningarreglnanna um h-lið 8. gr., „alien species“ refers to a species, subspecies or lower taxon, introduced outside its natural past or present distribution; includes any part, gametes, seeds, eggs, or propagules of such species that might survive and subsequently reproduce; „invasive alien species“ means an alien species whose introduction and/or spread threaten biological diversity.

Ákvæði 41. gr. nágildandi náttúruverndarlaga fjalla um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera og voru þau nýmæli í íslenskum náttúruverndarlögum þegar lög nr. 44/1999 voru sett. Greinin hefur ekki reynst vel í framkvæmd og er þar einkum um að kenna óskýrri afmörkun gildissviðs hennar gagnvart öðrum lögum. Um innflutning, ræktun og dreifingu lifandi lífvera er fjallað í ýmsum lögum og ganga þau almennt framur ákvæðum 41. gr., sbr. 1. mgr. hennar. Mörg þeirra hafa það að markmiði að verjast því að sjúkdómar berist til landsins en fjalla ekki sérstaklega um vernd líffræðilegrar fjölbreytni og innlendra stofna dýra og plantna.

Í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins er nánar fjallað um tillögur nefndarinnar að breytingum á 41. gr. nvl. Þar er m.a. bent á að þær skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist með aðild að ýmsum alþjóðasamningum hafi í för með sér að tryggja verði strangt eftirlit með innflutningi lifandi framandi lífvera sem og með dreifingu þeirra svo koma megi í veg fyrir að ágengar framandi tegundir hasli sér völlu hér á landi og valdi tjóni á lífríki Íslands. Þá segir einnig að tillögurnar byggja að verulegu leyti á þeim sjónarmiðum sem liggja til grundvallar leiðbeiningarreglum samningsins um líffræðilega fjölbreytni (sjá umfjöllun í kafla 17.3.1 hér að framan). Lagt sé til að fimm nýjar greinar komi í stað 41. gr. náttúruverndarlaga. Þær fjalli um innflutning lifandi framandi lífvera, dreifingu lifandi lífvera, aðgæsluskyldu vegna innflutnings og dreifingar, tengsl við önnur lög og aðgerðir vegna ágengra framandi tegunda. Hér á eftir verður gerð grein fyrir hverri grein fyrir sig og athugasemdum sem henni fylgdu í umræddu frumvarpi til laga um breytingar á náttúruverndarlögum nr. 44/1999.

#### 41. gr. Innflutningur lifandi framandi lífvera

Tillaga nefndarinnar að nýrri 41. gr. um innflutning lifandi framandi lífvera er svohljóðandi:

##### 41. gr. Innflutningur lifandi framandi lífvera.

Óheimilt er að flytja inn lifandi framandi lífverur nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til yl- eða garðræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 4. mgr.

Með umsókn um leyfi samkvæmt 1. mgr. skal fylgja áhættumat sem umsækjandi hefur aflað og skal þar koma fram mat á hættu á því að viðkomandi lífverur sleppi út í náttúruna og þeim áhrifum sem það kann að hafa á líffræðilega fjölbreytni. Ef lífverurnar eru fluttar til landsins í því augnamiði að dreifa þeim skal umsóknin taka bæði til innflutningsins og dreifingarinnar og skal þá einnig fylgja greinargerð, sbr. 3. mgr. 41. gr. a.

Umhverfisstofnun skal leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands um umsóknir um leyfi samkvæmt 1. mgr. Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisstofnun getur bundið leyfi skilyrðum sem draga úr hættu á því að innflutningurinn hafi áhrif á lífríkið.

Umhverfisráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um innflutning lifandi framandi lífvera, þar á meðal um áhættumat og um þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort leyfi samkvæmt 1. mgr. skuli veitt. Ráðherra getur ákveðið að banna innflutning tiltekinn lifandi framandi lífvera og skal hann birta skrá yfir þær. Einnig getur ráðherra ákveðið að vissar lífverur megi flytja inn án leyfis samkvæmt 1. mgr. og skal hann á sama hátt birta skrá yfir þær.

Um greinina segir í athugasemdum við frumvarpið:

Hugtakið framandi lífverur tekur til dýra, plantna, sveppa og örvera sem ekki koma náttúrulega fyrir í lífríki landsins [...]. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar er meginreglan sú að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til innflutnings þessara lífvera. Reglan er þó ekki afdráttarlaus. Í fyrsta lagi er í ákvæðinu tekið fram að þetta gildi ekki um búfé. Um innflutning þess er fjallað í lögum um innflutning dýra og er hann háður leyfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Er þar jafnframt mælt fyrir um að ráðherra skuli leita umsagnar fagráðs í viðkomandi búgrein áður en leyfi er veitt. Í öðru lagi gildir reglan ekki um framandi plöntutegundir sem ætlaðar eru til ræktunar í yl- og garðrækt nema innflutningur þeirra sé bannaður samkvæmt reglugerð, sbr. 4. mgr. Í þriðja lagi er í 4. mgr. greinarinnar gert ráð fyrir að umhverfisráðherra geti ákveðið að vissar lífverur megi flytja inn án leyfis og skal hann birta skrá yfir þær.

Reglan um leyfisskyldu vegna innflutnings lifandi framandi lífvera kann að leiða til þess að í sumum tilvikum sé nauðsynlegt að afla tvenns konar leyfis til innflutnings dýra og plantna. Annars vegar samkvæmt ákvæðum laga sem miða að því að koma í veg fyrir að dýra- og plöntusjúkdómar berist til landsins og hins vegar samkvæmt 41. gr. náttúruverndarlaga. Er þetta talið óhjákvæmi-legt þar sem núgildandi löggjöf tryggir ekki fyllilega að við innflutning dýra og plantna fari fram mat á því hvort lífverurnar geti skapað hættu fyrir líffræðilega fjölbreytni hér á landi.

Í 2. mgr. 41. gr. er kveðið á um að umsókn um leyfi til innflutnings lifandi framandi lífvera skuli fylgja áhættumat sem umsækjandi hefur aflað þar sem fram komi mat á hættu á því að viðkomandi lífverur sleppi út í náttúruna og þeim áhrifum sem það kann að hafa á líffræðilega fjölbreytni. Til að stuðla að einfaldari málsmeðferð er gert ráð fyrir að sótt sé í einu lagi um leyfi til innflutnings og dreifingar ef lífverurnar eru fluttar inn í því augnamiði að dreifa þeim. Í þeim tilvikum skal einnig fylgja greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið, sbr. 3. mgr. 41. gr. a.

Ákvæði 3. mgr. 41. gr. fjalla um málsmeðferð vegna leyfisumsókna og er þar kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands. Áréttað er að leyfi skuli ekki veitt ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni Íslands.

Gert er ráð fyrir að umhverfisráðherra setji reglugerð með nánari fyrir- mælum um innflutning lifandi framandi lífvera, sbr. 4. mgr. Meðal annars skal þar fjalla um áhættumat samkvæmt 2. mgr. greinarinnar en í slíku mati þyrftu m.a. að koma fram upplýsingar um vistfræði viðkomandi tegundar í uppruna- legum heimkynnum, reynslu annarra þjóða af innflutningi tegundarinnar og hvort ætla megi að tegundin geti dreifst óheft út fyrir það svæði sem henni er ætlað. Lagt er til að ráðherra sé heimilt að banna innflutning á tilteknum lifandi framandi lífverum en það ætti t.d. við um tegundir sem eru þekktir vágestir. Á sama hátt er gert ráð fyrir að ráðherra geti ákveðið að vissar lífverur megi flytja inn án leyfis samkvæmt 1. mgr. Mælt er fyrir um að ráðherra birti skrár yfir þær tegundir sem hann ákveður að banna innflutning á eða undanþiggja leyfis- skyldu.

#### 41. gr. a. Dreifing lifandi lífvera

Um dreifingu lifandi lífvera er fjallað í 41. gr. a. Greinin er svohljóðandi:

##### 41. gr. a. Dreifing lifandi lífvera.

Óheimilt er nema samkvæmt leyfi Umhverfisstofnunar:

a. að dreifa eða sleppa lifandi framandi lífverum út í náttúruna,

b. að flytja lifandi lífverur innanlands til svæða þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir ef ástæða er til að ætla að það ógni líffræðilegri fjölbreytni.

Ekki þarf sérstakt leyfi samkvæmt a-lið 1. mgr. ef leyfi hefur verið fengið samkvæmt 41. gr. til að flytja viðkomandi lífverur til landsins í því augnamiði að dreifa þeim.

Með umsókn um leyfi samkvæmt 1. mgr. skal fylgja greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið.

Umhverfisstofnun skal leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands um umsóknir um leyfi samkvæmt 1. mgr. Óheimilt er að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að það ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisstofnun getur bundið leyfi skilyrðum sem miða að því að draga úr áhrifum á lífríkið.

Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrir mæli um dreifingu lifandi lífvera, þar á meðal um þau atriði sem fram skulu koma í greinargerð samkvæmt 3. mgr. og þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort leyfi samkvæmt 1. mgr. skuli veitt. Ráðherra getur ákveðið, að fenginni tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands, að vissum tegundum megi dreifa án leyfis enda sé ekki talin hætta á að þær ógni líffræðilegri fjölbreytni. Skal hann birta skrá yfir þær. Ráðherra getur einnig ákveðið að banna dreifingu tiltekinna tegunda og skal hann á sama hátt birta skrá yfir þær.

#### Um greinina segir í athugasemdum við frumvarpið:

Greinin er ekki bundin við lifandi framandi lífverur eins og það hugtak er skilgreint í 1. gr. frumvarpsins heldur tekur hún einnig til þess þegar lifandi lífverur eru fluttar milli svæða innanlands, þ.e. á svæði þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir. Meginregla 1. mgr. 41. gr. a felur annars vegar í sér að óheimilt er nema samkvæmt leyfi Umhverfisstofnunar að dreifa eða sleppa lifandi framandi lífverum út í náttúruna. Leyfisskyldan gerir það kleift að koma í veg fyrir að lífverum sem þegar hafa verið fluttar inn sé dreift eða þeim sleppt án þess að afleiðingar þess séu metnar. Hins vegar er mælt fyrir um að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til að flytja lifandi lífverur innanlands til svæða þar sem þær koma ekki náttúrulega fyrir ef ástæða er til að ætla að það ógni líffræðilegri fjölbreytni. Þetta felur m.a. í sér að óheimilt er nema samkvæmt leyfi að flytja ágenga plöntutegund á landsvæði þar sem hún kemur ekki náttúrulega fyrir og sleppa í vötn eða ár lífverum af stofni sem ekki er náttúrulegur í viðkomandi vatni.

Þegar fjallað er um náttúruna og einstök svæði í þessari grein er bæði átt við svæði sem segja má að séu í upprunalegu og náttúrulegu ástandi, ef frá eru taldar loftslagsbreytingar af manna völdum, og svæði þar sem áhrifa mannsins gætir að einhverju marki en endurheimt náttúrulegs ástands er tiltölulega auðveld sé réttum aðferðum beitt. Má t.d. nefna land sem hefur verið framræst en aldrei notað og er að hverfa til fyrra horfs. Náttúruleg svæði eru því svæði í upprunalegu og náttúrulegu ástandi og „hálf-náttúruleg“ (e. semi-natural) svæði þar sem lífríkið er að mestu upprunalegt og athafnir mannsins hafa ekki haft mikil, varanleg og óafturkræf áhrif, svo sem á gróðurlendi og á rennsli straumvatna. Land sem er þaulræktað, svo sem tún, akrar eða skógræktarsvæði sem í hefur verið plantað framandi trjátegundum, telst ekki náttúrulegt. Þéttbýliskjarnar eru ekki náttúruleg svæði þó jaðarsvæði þeirra geti verið það og einstök svæði innan þeirra beri öll einkenni náttúrulegra svæða. Svæði þar sem reynt er að endurheimta náttúruleg vistkerfi, svo sem með landgræðslu og skógrækt með innlendum plöntum, eru náttúruleg í framangreindum skilningi. Samkvæmt framansögðu gildir leyfisskylda greinarinnar ekki um plöntur sem



Fannborg og Hverahnúkur í Kerlingarfjöllum.

ræktaðar eru í görðum né um plöntur sem ræktaðar eru í ylrækt þegar litlar sem engar líkur eru á að framandi lífverur berist út í náttúru landsins eða þegar um er að ræða tegundir sem ekki geta lifað í íslenskri náttúru og þar með ekki ógnað líffræðilegri fjölbreytni.

Eins og áður er getið er gert ráð fyrir að ef lífverur eru fluttar til landsins í því skyni að dreifa þeim sé sótt um leyfi til innflutnings og dreifingar í einu lagi. Í 2. mgr. er þetta áréttað.

Samkvæmt 3. mgr. skal fylgja umsókn greinargerð um þau áhrif sem gera má ráð fyrir að dreifingin hafi á lífríkið og er það umsækjanda að afla hennar. Ákvæði 4. mgr. um málsmeðferð og ákvæði 5. mgr. um setningu reglugerðar eru hlið-

stæð ákvæðum 41. gr. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrir- mæli m.a. um þau atriði sem koma eiga fram í greinargerð samkvæmt 3. mgr. en þau þyrftu m.a. að fela í sér upplýsingar um hvort ástæða sé til að ætla að tegundin sé ágeng við náttúruafarsaðstæður á Íslandi, hvort gera megi ráð fyrir að tegundin geti blandast innlendum tegundum og hvort samkeppni við inn- lendar tegundir sé hugsanleg.

#### 41. gr. b. Aðgæsluskylda

Samkvæmt tillögum nefndarinnar er bætt við sérstöku ákvæði um aðgæsluskyldu vegna innflutnings og dreifingar lifandi framandi lífvera. Greinin er svohljóðandi:

##### 41. gr. b. Aðgæsluskylda.

Sá sem ber ábyrgð á innflutningi lifandi framandi lífvera sem ekki er ætlað að dreifa skal gæta sérstakrar varúðar og grípa til allra þeirra ráðstafana sem sanngjarnt verður talið svo koma megi í veg fyrir að lífverurnar sleppi og dreifist.

Sá sem ber ábyrgð á dreifingu lifandi lífvera skal gæta sérstakrar varúðar og leitast við að koma í veg fyrir að dreifingin hafi áhrif á lífríkið sem fyrir er.

Sá sem stundar starfsemi sem getur haft í för með sér að til landsins berist óviljandi lifandi framandi lífverur, eða að þær dreifist út í náttúruna, skal grípa til ráðstafana sem sanngjarnt er að ætlast til í því skyni að koma í veg fyrir inn- flutning þeirra og dreifingu.

Um greinina segir í athugasemdunum:

Vegna þeirra alvarlegu afleiðinga sem framandi lífverur geta haft á lífríki Íslands og líffræðilega fjölbreytni er lagt til að kveðið verði á um sérstaka aðgæsluskyldu vegna innflutnings og dreifingar lifandi lífvera í 41. gr. b. Í 1. mgr. greinarinnar er fjallað um aðgæsluskyldu þeirra sem bera ábyrgð á innflutningi lifandi framandi lífvera sem ekki er ætlað að dreifa. Hún lýtur fyrst og fremst að því að hindra að viðkomandi lífverur sleppi og er mælt svo fyrir að þessir aðilar skuli grípa til allra þeirra ráðstafana sem sanngjarnt verður talið svo koma megi í veg fyrir þetta. Slíkar ráðstafanir lúta eðlilega að tryggri geymslu lífveranna.

Ákvæði 2. mgr. fjalla um aðgæsluskyldu þeirra sem bera ábyrgð á dreifingu lifandi lífvera og hvílir hún bæði á þeim sem bera ábyrgð á dreifingu lifandi framandi lífvera sem mögulegt er að hafi óæskileg áhrif á líffræðilega fjölbreytni

og þeim sem flytja lífverur milli svæða innanlands þar sem mögulegt er að þær valdi tjóni á stofnum sem fyrir eru.

Oft á dreifing framandi lífvera sér stað óviljandi og því mikilvægt að gera kröfu um sérstaka aðgæslu þeirra sem stunda starfsemi sem getur haft í för með sér að til landsins berist óviljandi lifandi framandi lífverur eða að slíkar lífverur dreifist út í náttúruna. Samkvæmt 3. mgr. er þeim skylt að grípa til ráðstafana sem sanngjarnt er að ætlast til í því skyni að koma í veg fyrir slíkan innflutning og dreifingu.

#### 41. gr. c. Tengsl við önnur lög

Í 41. gr. c er fjallað um tengsl við önnur lög og hljóðar hún svo:

##### 41. gr. c. Tengsl við önnur lög.

Ákvæði 41. gr. og 41. gr. a gilda ekki um erfðabreyttar lífverur, sbr. lög nr. 18/1996, og lifandi smitefni, sbr. sóttvarnalög nr. 19/1997.

Ákvæði um leyfisskyldu í 41. gr. og 41. gr. a hafa ekki áhrif á fyrirmæli annarra laga um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar lífvera nema það sé sérstaklega tekið fram.

Um greinina segir í athugasemdum við frumvarpið:

Tekið er fram að 41. gr. og 41. gr. a gildi ekki um erfðabreyttar lífverur en um þær gilda sérstök lög nr. 18/1996. Greinarnar gilda heldur ekki um lifandi smitefni en þau falla undir sóttvarnalög nr. 19/1997. Þessi lagaskil eru þau sömu og mælt er fyrir um í gildandi lögum en hér er hins vegar horfið frá því að undanskilja innflutning lifandi fisks ákvæðum laganna, sbr. lög um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða nr. 55/1998. Sama er að segja um sjávarspendýr. Er þess í stað gert ráð fyrir að í reglugerð skv. 4. mgr. 41. gr. megi undanskilja þær tegundir leyfisskyldu sem ekki er talið að hætta stafi af.

Í 2. mgr. er tekið fram að ákvæði um leyfisskyldu í 41. gr. og 41. gr. a hafi ekki áhrif á fyrirmæli annarra laga um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar lífvera nema það sé sérstaklega tekið fram. Þetta þýðir að í sumum tilvikum er nauðsynlegt að afla tvenns konar leyfis til innflutnings dýra og plantna.

#### 41. gr. d. Aðgerðir vegna ágengra framandi tegunda

Fimmta og síðasta greinin, 41. gr. d, tekur til aðgerða sem heimilt er að grípa til til að sporna við útbreiðslu ágengra framandi tegunda. Greinin er svohljóðandi:

##### 41. gr. d. Aðgerðir vegna ágengra framandi lífvera.

Ef ástæða er til að ætla að framandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið getur ráðherra, að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands og eftir atvikum annarra stofnana, gripið til aðgerða til að uppræta þær eða koma böndum á og hefta útbreiðslu þeirra.

Aðgerðir samkvæmt 1. mgr. geta m.a. náð til þess að útrýma ágengum framandi lífverum á eignarlöndum og takmarka útbreiðslu þeirra.

Í athugasemdum við greinina segir:

Í leiðbeiningarreglunum sem gefnar eru út á grundvelli samningsins um líffræðilega fjölbreytni og vikið er að hér að framan er lögð áhersla á mikilvægi þess að greina það fljótt ef ágeng framandi tegund nemur land. Einnig er undirstrikuð nauðsyn þess að grípa tafarlaust til aðgerða til að hindra að tegundin festi rætur. Oft kann að vera æskilegt að uppræta hana eins fljótt og mögulegt

er. Í 41. gr. d. er kveðið á um heimild ráðherra til að grípa til slíkra aðgerða ef ástæða er til að ætla að framandi lífverur ógni líffræðilegri fjölbreytni og hafi veruleg áhrif á lífríkið. Áskilið er að ráðherra leiti áður umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands sem leggur m.a. mat á hættuna og nauðsyn þess að grípa til ráðstafana. Aðgerðir sem beinast að því að uppræta ágenga framandi tegund eða takmarka útbreiðslu hennar þurfa að geta náð til eignarlanda jafnt sem annarra svæða og því er sérstaklega áréttuð heimild til þess.

### **17.6.3 Helstu athugasemdir sem bárust við tillögur um breytingu á 41. gr.**

Eins og fram hefur komið bárust fjölmargar athugasemdir við tillögur nefndarinnar um breytingar á 41. gr. náttúruverndarlaga. Flestar komu frá skógræktarfélagum og aðilum sem starfa að skógrækt og landgræðslu. Þar sem tvær stofnanir umhverfisráðuneytisins, Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins, gerðu töluverðar athugasemdir við breytingatillögurnar fól umhverfisráðherra fulltrúum þessara stofnana að vinna tillögur að framsetningu m.a. 41. gr. laga um náttúruvernd og eru þær tillögur birtar í fylgiskjali 2 við hvítbókina.

Helstu athugasemdir við tillögur nefndarinnar um breytingu á 41. gr. náttúruverndarlaga voru:

- Gerðar voru athugasemdir við þá stjórnýslu sem lögð er til í tillögum nefndarinnar, sér í lagi það fyrirkomulag leyfisskyldu sem birtist í 41. gr. og 41. gr. a. Var talið eðlilegra að dregin yrði upp varnarlína gagnvart þeim tegundum sem óæskilegt væri að flytja til landsins eða dreifa, svo og að listaðar yrðu upp þær tegundir sem óheimilt væri að flytja milli svæða innanlands.
- Gerðar voru athugasemdir við tillögu um að leggja niður sérfræðinga-nefnd skv. 3. mgr. 41. gr.
- Gerðar voru athugasemdir við að ákvarðanir í mikilvægum málum eigi að byggja á umsögn eins aðila (Náttúrufræðistofnunar) og bent á að stofnunin hefði ekki í öllum tilvikum sérstaka fagþekkingu á þessum málaflokki.
- Gerðar voru athugasemdir við ákvæði 41. gr. d um heimildir ráðherra til aðgerða til að uppræta og hefta útbreiðslu framandi tegunda. Lutu þær annars vegar að því að heimildin ætti að vera í höndum Umhverfisstofnunar svo kæruleið væri tryggð til ráðherra og hins vegar að því að aðgerðir á eignarlöndum ættu að vera háðar því að fyrst hefði verið leitað samkomulags við landeiganda.
- Þá var því haldið fram að það sé vandkvæðum bundið að færa vísindaleg rök fyrir því hvaða plöntur skuli leyfa, sbr. tillögur nefndarinnar, og því óljóst hvaða faglegu forsendur eigi að liggja til grundvallar því hvaða tegundir eigi að vera á hinum leyfða lista og hvaða tegundir ekki.

### **17.6.4 Rökstuðningur nefndar um endurskoðun náttúruverndarlaga**

Einangruðum eyjaríkjum eins og Íslandi með tiltölulega fáum tegundum og stuttri fæðukeðju er sérstaklega hætt við skakkaföllum og raski af völdum ágengra



*Spánarsnigill nýlegur vágestur.*

framandi tegunda.<sup>429</sup> Skýr löggjöf og skilvirk stjórnsýsla er því einn af lykilþáttum markvissrar náttúruvendar. Með aðild Íslands að samningnum um líffræðilega fjölbreytni hafa íslensk stjórnvöld tekið á sig skuldbindingar og þarf íslensk löggjöf að endurspeglar þær skyldur. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar, „Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni“, frá árinu 2006 eru gerðar athugasemdir við hversu takmörkuð áhrif aðild að samningnum hefur haft á íslenska löggjöf og opinbera stefnu á sviði líffræðilegrar fjölbreytni. Þar kemur fram að einstakar lagagreinar eða ákvæði miði að því að innleiða ákvæði samningsins en sú innleiðing virðist nokkuð tilviljunarkennd og ómarkviss. Einnig er gerð athugasemd við að ábyrgð á vernd líffræðilegrar fjölbreytni sé óskýr innan íslenskrar stjórnsýslu.<sup>430</sup>

Ástæða þess að lagt var í heildarendurskoðun náttúruverndarlaga er m.a. sú að ekki hefur miðað sem skyldi í náttúruvernd á Íslandi. Bent hefur verið á að það megi að hluta rekja til þess að lög séu óskýr og ómarkviss. Eins og síðar verður vikið að í 18. kafla er það mat nefndarinnar að lagaákvæði um hlutverk stofnana og stjórnvalda séu ekki nægilega skýr og sama á við um afmörkun verksviðs og skilgreiningu ábyrgðar. Það fyrirkomulag sem kveðið er á um í 3. mgr. 41. gr. núgildandi náttúruverndarlaga um skipan sérfræðinganevndar hefur ekki reynst skilvirkt í framkvæmd. Nægir í því sambandi að benda á þann langa tíma sem það hefur tekið nefndina að skila tillögum í samræmi við ákvæði laganna, sjá umfjöllun hér að framan. Þar er jafnframt talinn upp mikill fjöldi sérfræðinganevnda sem hafa það hlutverk að vera ráðgefandi um innflutning á lífverum. Er að mati nefndarinnar nauðsynlegt að breyta núverandi fyrirkomulagi sem er óskilvirkt þar sem ábyrgð, hlutverk og valdsvið er ekki nægilega skilgreint og verkefnið á hendi margra stjórnvalda. Fram hafa komið athugasemdir þess efnis að efla þurfi eftirlit með innflutningi á lífverum með tilliti til sjúkdómavarna. Undir þetta tekur nefndin og telur mikilvægt að fyrirkomulag löggjafar og stjórnsýslu á því sviði verði einnig endurskoðað með það að markmiði að skýra hlutverk og ábyrgð stjórnvalda og stofnana og leitast við að skapa þá heildarsýn sem áður er nefnd.

429 Sjá umfjöllun í 3. kafla.

430 Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni. Ríkisendurskoðun, janúar 2006.



Bjarnarkló.

Nefndin tekur undir athugasemdir er lúta að fyrirkomulagi umsagna sem gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun afli. Leggur nefndin til að orðalagi 41. gr. og 41. gr. a verði breytt hvað þetta varðar og verði: „Umhverfisstofnun skal leita umsagnar Náttúrufræðistofnunar Íslands og eftir atvikum annarra sérfræðistofnana um ...“. Jafnframt áréttar nefndin að ein af meginskyldum Umhverfisstofnunar sem stjórnsýslustofnunar er að tryggja að mál séu nægilega upplýst í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 10. gr., áður en ákvörðun er tekin til að mynda um leyfisveitingu. Liður í þeirri rannsóknarskyldu er m.a. að leita umsagna mismunandi sérfræðistofnana og annarra

aðila sem þekkingu hafa á viðkomandi sviði ef þörf krefur til að leggja fullnægjandi grundvöll að ákvörðun í málinu. Sérfræðingar Umhverfisstofnunar eiga því sjálfir að geta metið hverju sinni hvaða upplýsingar eru nauðsynlegar til að stofnunin geti tekið ákvörðun í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga um rannsóknarskyldu opinberra aðila sem undanfara stjórnvaldsákvörðunar.

Nefndin telur að ákveðins misskilnings gæti um tilgang þeirra breytinga sem hún leggur til á 41. gr. nvl. en einhverjir hafa litið svo á að tillögur nefndarinnar feli í sér altækt bann við því að nota aðrar plöntur til ræktunar en þær sem birtar eru í Flóru Íslands frá 1948. Sá misskilningur kann að skýrast af því að þegar tillögurnar voru kynntar var ekki búið að birta reglugerð nr. 398/2011, um breytingu á reglugerð nr. 583/2000, um innflutning, ræktun og dreifingu útlendra plöntutegunda, en þar er birtur heildarlisti yfir 438 innlendar plöntutegundir sem teljast til íslensku flórunnar. Meðal þeirra eru margar af þeim hefðbundnu plöntum sem nýttar eru til skógræktar. Nefndin ítrekar þá afstöðu sína að þörf sé á sérstakri aðgæslu við innflutning, dreifingu og ræktun framandi tegunda hér á landi, sér í lagi í ljósi sérstöðu Íslands sem eyríkis með viðkvæma og sérstaka náttúru. Þá aðgæslu er aðeins hægt að viðhafa með því að tryggja að ávallt sé leitað leyfis fyrir nýjum tegundum sem eru óþekktar, sem ekki hafa verið fluttar inn áður né leyfðar samkvæmt reglugerð. Með því að hafa eingöngu reglur um þær tegundir sem er bannað að flytja inn er verið að veita heimild til innflutnings á öllum öðrum lífverum, einnig þeim sem kunna að vera skaðlegar og geta valdið röskun á íslensku náttúru. Skaðsemi tegundarinnar kann hins vegar fyrst að uppgötvast þegar tjón hefur orðið. Eins og reynslan sýnir getur þá verið afar kostnaðarsamt að bregðast við. Því telur nefndin skynsamlegast og hagkvæmast að setja löggjöf sem er í samræmi við evrópsku aðgerðaáætlunina um ágengar framandi tegundir<sup>431</sup> sem öll 50 aðildarríki Bernarsamningsins hafa samþykkt<sup>432</sup> og norsku löggjöfina þar sem sérstakrar varfærni er gætt. Í því felst að settar eru reglur um þrenns konar lista. Í fyrsta lagi lista yfir tegundir sem bannað er að flytja inn og rækta, sbr. reglugerð nr. 505/2011, um breytingu á reglugerð nr. 583/2000. Í öðru lagi lista yfir tegundir

431 European Strategy on Invasive Alien Species. Nature and Environment no. 161, Council of Europe Publishing, maí 2011.

432 Sjá tilmæli nr. 99 (2003) og Report of the 23rd meeting of the Standing Committee of the Bern Convention, T-PVS (2003) 24, Council of Europe.

sem teljast til Flóru Íslands, sbr. reglugerð nr. 398/2011, um breytingu á reglugerð nr. 583/2000. Í þriðja lagi verði svokallaður grár listi yfir tegundir sem hafa þar sérstaka aðgát með en heimilt er að flytja inn að fengnu leyfi og að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Með ofangreindu fyrirkomulagi telur nefndin að hægt sé að koma á virku eftirliti með því hvaða tegundir eru fluttar til landsins og sýna þá aðgæslu sem nauðsynleg er til að tryggja líffræðilega fjölbreytni og þar með uppfylla skilyrði samnings um líffræðilega fjölbreytni.

Meðal stofnana umhverfisráðuneytisins eru sérfræðistofnanir á ýmsum sviðum, t. a. m. Náttúrufræðistofnun Íslands sem skal lögum samkvæmt stunda undirstöðurannsóknir og annast skipulega heimildaöflun um náttúru Íslands. Hlutverk stofnunarinnar felst því einkum í rannsóknnum, ráðgjöf og gerð umsagna og tillagna. Náttúrufræðistofnun Íslands býr yfir víðtækri þekkingu um og heildarsýn yfir íslenska náttúru. Hér má einnig nefna Landgræðslu ríkisins þar sem fyrir hendi er mikil þekking á jarðvegs- og gróðureyðingu sem og endurheimt landgæða og gróðurvernd. Innan þessara stofnana ráðuneytisins er að finna vísindamenn sem eru hvað best til þess fallnir að færa fram faglegar og vísindalegar forsendur fyrir því hvaða tegundir beri að leyfa og hvar og hvenær sýna þurfi aðgæslu, t.d. með því að banna innflutning eða dreifingu lífvera. Fær nefndin ekki séð að sérfræðinganefnd sé betur til þess fallin að bera fram fagleg og vísindaleg rök fyrir því hvaða tegundir teljist framandi og ágengar en það fagfólk sem er að finna hjá stofnunum umhverfisráðuneytisins.

Nefndin fellst á það sjónarmið að æskilegt sé að ákvarðanir á grundvelli 41. gr. d séu kærnanlegar og að því leyti sé ákjósanlegt að Umhverfisstofnun fari með valdheimildina. Ákvarðanir um aðgerðir á eignarlöndum eru í eðli sínu stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 og því augljóst að um þær gildi stjórnssýslulög. Af þeim lögum leiðir að slík ákvörðun verður ekki tekin nema landeiganda hafi verið gert viðvart um afstöðu stjórnvalda og honum gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum. Af meðalhófsreglu stjórnssýsluréttar leiðir að til slíkra aðgerða verður ekki gripið nema sýnt verði fram á að aðrar og vægari aðgerðir dugi ekki til að ná því markmiði sem að er stefnt.